

आधुनिक शासन-तन्त्र

[सिद्धान्त एव व्यवहार]

MODERN GOVERNMENTS

[THEORY AND PRACTICE]

लेखक

भद्रदत्त शर्मा

एम ए (इति एव राज शास्त्र), पी एच डी

प्रमुख, राजनीति शास्त्र विभाग

एस आर के महाविद्यालय, फीरोजाबाद (उ प्र)

मूल्य पच्चीस रुपये

। लेखक

लक्ष्मीनारायण अग्रवाल, हॉस्पिटल रोड, आगरा-3 द्वारा प्रकाशित एवं
जैनसस प्रिंटर्स, तकिया वजीरशाह, सेठगली, आगरा-3 द्वारा मुद्रित ।

स्वर्गोय
परम पूज्य पिताजी
की
पुण्य स्मृति
मे
सादर समर्पित

प्राक्कथन

प्रस्तुत पुस्तक एम ए बक्षामा के विद्यार्थियों के लिए विभिन्न विश्वविद्यालयों के पाठ्यक्रम को ध्यान में रखकर लिखी गयी है। हिन्दी में आधुनिक शासन व्यवस्था पर अनेक पुस्तकें उपलब्ध हैं किन्तु यह पुस्तक उस क्रम में सवधा एक नवीन प्रयास है। लेखक ने शासन एवं उसके विभिन्न अंगों के सैद्धान्तिक पक्ष का उल्लेख करते हुए यह प्रयास किया है कि विद्यार्थी शासन-तंत्र के विभिन्न पहलुओं एवं समस्याओं का ज्ञान प्राप्त करें और स्वयं स्वतंत्र चिंतन की क्षमता विकसित करें। लेखक किसी मौलिकता का दावा नहीं करता, किन्तु विषय को यथासाध्य स्पष्ट करने एवं क्रमबद्ध रूप में प्रस्तुत करने का पूर्ण प्रयत्न किया गया है। स्थान स्थान पर तुलनात्मक अध्ययन भी दिये गये हैं। भाषा सरल एवं सुबोध है।

पुस्तक की रचना में लेखक ने जिन प्रख्यात विद्वानों की रचनाओं एवं पुस्तकों का सहारा लिया है, उनके प्रति वह हृदय से आभारी है। इसके अतिरिक्त लेखक गुरुवर पूज्य डॉ. सत्यनारायण दुबे (प्राचार्य, आगरा कॉलेज) तथा डॉ. इकबाल नारायण (विभागाध्यक्ष, राजनीति शास्त्र, राजस्थान विश्वविद्यालय), डॉ. रामप्रकाश पाण्डे (प्राचार्य, शासकीय महाविद्यालय, नरसिंहपुर, म.प्र.), प्रो. महेशदत्त मिश्र (अध्यक्ष, राजनीति शास्त्र, जबलपुर विश्वविद्यालय), डॉ. टी. जी. दुर्गावेकर (राजनीति शास्त्र विभाग, जबलपुर विश्वविद्यालय), डॉ. श्रीराम महेश्वरी (विभागाध्यक्ष, लोक प्रशासन, भारतीय लोक प्रशासन संस्थान, नई दिल्ली), प्रो. रामचन्द्र शर्मा (नारायण महाविद्यालय, शिकोहाबाद) एवं प्राचार्य श्री अमरनाथ शर्मा का उनके निरंतर प्रोत्साहन एवं सहयोग के लिए अत्यंत आभारी है। अपने महाविद्यालय के भूतपूर्व प्राचार्य एवं वर्तमान सह-सचिव श्री कृष्णसहाय गंग का भी मैं विशेष रूप से ऋणी एवं आभारी हूँ, जो प्रारम्भ से ही प्रेरणा-स्रोत रहे और जिन्होंने प्रत्येक पग पर पुस्तक लेखन में मेरा मार्गदर्शन किया। विभागीय सहयोगी डॉ. टी. के. अग्रवाल एवं श्री ओम पाल सिंह जी ने भी समय समय पर अनेक उपयोगी सुझाव देकर मेरी विशेष सहायता की है। मैं उनका भी आभारी हूँ। अंत में, मैं अपनी पुत्री श्रीमती वैदेही विद्यालिया (प्रवक्ता, बी.डी.एम. डिग्री कॉलेज, शिकोहाबाद) एवं अपन पुत्र चि. अजनि कुमार को उनके सहयोग के लिए शुभाशीष देता हूँ। उनके सहयोग के अभाव में मैं सम्भवतः पुस्तक लिख ही न पाता।

मैं अपने प्रकाशक श्री प्रकाशनारायण जी का भी आभारी हूँ जिन्होंने बड़े धैर्य के साथ अत्यन्त आकर्षित साज सज्जा में पुस्तक का प्रकाशन किया और मुद्रण के बीच आने वाली कठिनाइयों के बावजूद भी मुझे निरन्तर प्रोत्साहित करते रहे।

यदि विद्यार्थी समुदाय इस पुस्तक से लाभान्वित होता है, तो मैं अपने परिश्रम को सफल मानूंगा। पुस्तक को अधिक उपयोगी बनाने हेतु सुझाव सादर आमन्त्रित हैं।

कार्तिक पूर्णिमा }
18-11-1975 }

—भद्रदत्त शर्मा

विषय-सूची

अध्याय

राज्य, शासन एवं संविधान

पृष्ठ

- 1 राज्य एवं शासन
[राज्य, राज्य व समाज, राज्य एवं अर्थ समुदाय, राज्य एवं राष्ट्र,
राज्य एवं शासन] 1
- 2 राज्यों एवं संविधानों का वर्गीकरण
[वर्गीकरण का आधार, विभिन्न योजनाएँ—अरस्तू का वर्गीकरण,
आधुनिक युग के वर्गीकरण, लोकतंत्र] 13
- 3 संविधान
[परिभाषा, आवश्यकता, आदर्श संविधान के लक्षण, संविधानों का
वर्गीकरण, लिखित संविधान एवं उनका विकास, सुपरिवर्तनीय एवं
दुष्परिवर्तनीय संविधान गुण-दोष, संविधान का विकास, संविधानों
में संशोधन, विभिन्न संविधानों की संशोधन प्रणालियाँ—ग्रेट ब्रिटेन,
संयुक्त राज्य अमेरिका, स्विटजरलैण्ड, सोवियत रूस, भारत, यापिक
निर्णयों द्वारा संशोधन, परम्पराएँ एवं अभिसमय] 42
- 4 संविधानवाद
[भूमिका, प्राचीन संविधानवाद, मध्य युग में संविधानवाद, आधुनिक
संविधानवाद, अमेरिकी एवं फ्रेंच शक्तियाँ तथा उनका संवैधानिक
प्रभाव, राष्ट्रीय संविधानवाद, संविधानवाद का लोकतंत्र एवं समाज-
वाद से सम्बंध, समाजवाद एवं लोकतंत्रवाद, समीक्षा] 96
- 5 शक्ति पृथक्करण का सिद्धांत
[विकास, संयुक्त राज्य अमेरिका एवं शक्तियों का पृथक्करण, संयुक्त
राज्य अमेरिका में अवरोध एवं संतुलन, अन्य देशों में शक्ति पृथक्करण
का सिद्धांत—ग्रेट ब्रिटेन, फ्रांस, सोवियत रूस, भारत, निष्कर्ष] 116

ग्रन्थाय

6 एकात्मक एवं सघात्मक राज्य

[शक्तियों का विभाजन, एकात्मक शासन गुण-दोष, सघात्मक शासन गुण दोष, सघवाद का इतिहास, सघ शासन के निर्माण में सहायक तत्व, परिसंघ]

7 सघवाद का व्यावहारिक स्वरूप

[संयुक्त राज्य अमेरिका की सघीय व्यवस्था, आस्ट्रेलिया की सघीय व्यवस्था, कनाडा का सघ, स्विट्स परिसंघ, सोवियत रूस एवं सघवाद, जर्मनी में सघवाद, पाकिस्तान एवं सघवाद, यूगोस्लाविया की सघीय व्यवस्था, भारतीय सघीय व्यवस्था, मलेशिया एवं सघवाद, नाइजीरिया, सघवाद की आधुनिक प्रवृत्तियाँ]

व्यवस्थापिका

8 व्यवस्थापिका

[भूमिका व्यवस्थापिका का विकास, प्रकार, कार्य, आकार, कार्यकाल, विघटन एवं उप चुनाव, व्यवस्थापिका को प्रभावित करना]

9 द्विसदनवाद

[भूमिका, द्विसदनवाद, एकसदनवाद, क्या द्वितीय सदन आवश्यक है ?, उच्च सदनो का समूहन, वर्गीकरण]

10 व्यवस्थापिका—उच्च सदन

[इंग्लैण्ड की लॉर्ड सभा, संयुक्त राज्य अमेरिका का द्वितीय (उच्च) सदन—सीनेट, फ्रांस का द्वितीय सदन—सीनेट, आस्ट्रेलिया का द्वितीय सदन—सीनेट, सोवियत रूस का द्वितीय सदन—राष्ट्रजातीय सोवियत भारतीय गणराज्य का द्वितीय सदन—राज्यसभा, नार्वे का द्वितीय सदन, आयर गणराज्य का द्वितीय सदन, यूगोस्लाविया का द्वितीय सदन]

11 व्यवस्थापिका—प्रथम या निम्न सदन

[भूमिका, ब्रिटन का निम्न सदन—कॉमंस सभा, अमेरिकी प्रतिनिधि सदन, रूस की सुप्रीम सोवियत का निम्न सदन—संघ सोवियत, कनाडा की कॉमंस सभा, आस्ट्रेलिया का प्रतिनिधि सदन, स्विट्जरलैंड का प्रथम सदन—राष्ट्रीय परिषद, साम्यवादी चीन की व्यवस्थापिका—राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस, फ्रेंच गणराज्य के निम्न सदन, आयर गणराज्य का प्रथम सदन, जापान की डाइट (व्यवस्थापिका), नेपाल की व्यवस्थापिका—राष्ट्रीय पंचायत, पाकिस्तान का विधानमण्डल]

- व्यवस्थापिका—विधि निर्माण प्रक्रिया एवं सम्बन्धित विषय 355
[व्यवस्थापिका के अध्यक्ष उच्च सदनो के अध्यक्ष, ब्रिटिश कॉमंस
समा का अध्यक्ष, अमेरिकी प्रतिनिधि सदन का अध्यक्ष, फ्रांस में अध्यक्ष
का पद, भारतीय लोकसभा का स्पीकर या अध्यक्ष, विधि निर्माण
प्रक्रिया—ग्रेट ब्रिटेन, संयुक्त राज्य अमेरिका, भारत की गैर-वित्तीय
एवं वित्तीय विधि निर्माण प्रक्रिया]
- 1 विधायी समिति-व्यवस्था 402
[भूमिका, ग्रेट ब्रिटेन की समिति व्यवस्था, संयुक्त राज्य अमेरिका
की समिति व्यवस्था, फ्रांस में समिति व्यवस्था, सोवियत रूस में
समिति व्यवस्था, भारत में समिति व्यवस्था]
- 4 प्रदत्त विधान 435
[भूमिका, प्रदत्त विधान का विकास, विभिन्न देशों में प्रदत्त विधान—
ग्रेट ब्रिटेन, फ्रांस, संयुक्त राज्य अमेरिका, भारत, आलोचना, उपयोगिता]
- 5 प्रत्यक्ष विधि निर्माण 451
[भूमिका, जनमत संग्रह, अभिक्रम, प्रत्यावर्तन, स्विट्जरलैण्ड में जन-
मत-संग्रह एवं अभिक्रम, ममीया]
- 6 ससदीय विशेषाधिकार 461
[अथ, ग्रेट ब्रिटेन में ससदीय विशेषाधिकार, फ्रांस में ससदीय
विशेषाधिकार, अथ देगा में विशेषाधिकार]
- कायपालिका**
- 17 कायपालिका 474
[अथ एवं प्रवृत्ति, प्रकार, वशानुगत एवं निर्वाचित कायपालिका,
नाममात्र एवं वास्तविक कायपालिका, ससदीय एवं अससदीय कार्य-
पालिका, कार्यपालिका की अवधि, शक्तियाँ एवं कार्य, ससदीय काय
पालिका, अध्यक्षतात्मक कायपालिका]
- 18 ब्रिटिश ससदीय अथवा मंत्रिमण्डलीय कार्यपालिका 495
[भूमिका, अथ, विकास, विशेषताएँ, मंत्रिमण्डल एवं मंत्रि परिषद,
पार, संगठन, मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व, मंत्रिमण्डल का अधि-
नायकत्व, ब्रिटिश प्रधानमंत्री, शक्तियाँ, प्रधानमंत्री की स्थिति]
- 19 फ्रांस, जर्मनी एवं सोवियत रूस की कायपालिका 529
[फ्रांसीसी कायपालिका, फ्रांसीसी मंत्रिमण्डल, चतुर्थ फ्रेंच गणराज्य, फ्रांस
में सामूहिक उत्तरदायित्व, फ्रेंच प्रधानमंत्री, फ्रेंच गणराज्य का राष्ट्र-

पति, फ्रांस के गणराज्य (1958) का राष्ट्रपति, मन्त्रिमण्डल, जमन कायपालिका—चीनर सविधान के अन्तर्गत कायपालिका, तीसरे रीक का शासन, द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद जमन शासन, सोवियत कायपालिका, मन्त्रिमण्डल, सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम, शक्तिया, अध्यक्ष, प्रेसीडियम की यथाथ स्थिति]

- 20 कुछ अन्य देशों की कार्यपालिकाएँ 571
[जापान, साम्यवादी चीन, कनाडा, आयर गणराज्य, आस्ट्रेलिया, यूगो-स्लाविया, नेपाल, पाकिस्तान की कायपालिकाएँ]
- 21 भारतीय ससदीय कार्यपालिका 608
[राष्ट्रपति निर्वाचन, शक्तियाँ, स्थिति, भारतीय केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल काय एवं शक्तिया, मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व, समीक्षा, भारतीय प्रधानमन्त्री नियुक्ति, काय एवं दायित्व, स्थिति, भारतीय सघ में राज्यपाल शक्तिया, स्थिति, सारांश, राज्य मन्त्रिमण्डल, मुख्यमन्त्री]
- 22 संयुक्त राज्य अमेरिका की कार्यपालिका—राष्ट्रपति 649
[राष्ट्रपति निर्वाचन, शक्तिया एवं अधिकार, कांग्रेस एवं राष्ट्रपति, राष्ट्रपति दल के नेता के रूप में, मूल्यांकन, राष्ट्रपति एवं उसका मन्त्रिमण्डल, राष्ट्रपति एवं ब्रिटिश राजा, राष्ट्रपति एवं ब्रिटिश प्रधानमन्त्री]
- 23 स्विट्स सघीय कायपालिका 675
[सघीय परिषद, शक्तियाँ, परिसघ का अध्यक्ष, सघीय परिषद एवं सघीय सभा, सघीय परिषद में ससदीय एवं अध्यक्षारमक तत्वों का मिश्रण]
- 24 लोक-सेवा 683
[परिभाषा, काय, मुख्य विशेषताएँ, इतिहास, प्रशिक्षण, मन्त्रियों एवं लोक सेवा के सम्बन्ध, लोक सेवा से सम्बन्धित अन्य बातें, पदोन्नति, लोक-सेवा में भ्रष्टाचार, लोक सेवा एवं राजनीति, समीक्षा]

न्यायपालिका

- 25 न्यायपालिका 732
[भूमिका, न्यायपालिका का विकास, काय, समूहन, न्यायाधीशों की नियुक्ति, न्यायपालिका की स्वतन्त्रता, न्यायपालिका अवकाश ग्रहण करने की आयु]

अध्याय	पृष्ठ
26 विधि का शासन एवं प्रशासकीय विधि [विधि का शासन गुण-दोष, प्रशासकीय विधि, सिद्धांत, विधि का शासन बनाम प्रशासकीय विधि, समीक्षा]	746
27 कुछ प्रमुख देशों की न्यायपालिकाएँ [ग्रेट ब्रिटेन की न्याय व्यवस्था, स्विट्स न्यायपालिका, कनाडा की न्यायपालिका, आस्ट्रेलिया की न्यायपालिका, आयरलैण्ड की न्यायपालिका, जापान की न्यायपालिका, फ्रांस की न्याय व्यवस्था, नेपाल की न्यायपालिका, पाकिस्तान की न्यायपालिका, सोवियत न्यायपालिका, साम्यवादी चीन में न्यायपालिका, यूगोस्लाविया की न्याय व्यवस्था]	768
28 संयुक्त राज्य अमेरिका की न्यायपालिका [भूमिका, संगठन, सर्वोच्च न्यायालय का संगठन क्षेत्राधिकार, अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय एवं न्यायिक पुनरीक्षण, सर्वोच्च न्यायालय एवं मौलिक अधिकार, महत्व, सर्वोच्च न्यायालय के सुधार के प्रयत्न]	824
29 भारतीय न्यायपालिका [भारतीय सर्वोच्च न्यायालय क्षेत्राधिकार एवं शक्तियाँ, सर्वोच्च न्यायालय एवं मौलिक अधिकार, भारतीय सर्वोच्च न्यायालय एवं न्यायिक पुनरीक्षण, भारत में न्यायिक पुनरावलोकन का क्षेत्र, मूल्यांकन, न्यायाधीशों की स्वतंत्रता]	841
लोकतान्त्रिक संस्थाएँ	
30 निर्वाचन एवं प्रतिनिधित्व [भूमिका, मताधिकार, सावभौम मताधिकार, निर्वाचन, गुप्त एवं सावजनिक मतदान, निर्वाचन-क्षेत्रों का निर्माण, एकसदस्यी एवं बहुसदस्यी निर्वाचन क्षेत्र, अल्पसंख्यकों को प्रतिनिधित्व, समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली, सीमित मत प्रणाली, सामूहिक मत प्रणाली, एकल अक्षरणीय मत प्रणाली, साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व, निर्वाचन की अन्य पद्धतियाँ, व्यावसायिक प्रतिनिधित्व]	856
31 लोकमत [अर्थ, निर्माण एवं प्रसार के साधन, स्वस्थ लोकमत के निर्माण के लिए आवश्यक परिस्थितियाँ, भारत में लोकमत]	886
32 दबाव-समूह [अर्थ, दबाव-समूह के निरंतर बढ़ते हुए महत्व के लिए उत्तरदायी तत्व, दबाव समूहों के कार्य एवं पद्धति, विभिन्न देशों में दबाव-समूहों]	898

की स्थिति, संयुक्त राज्य अमेरिका में दबाव समूह, ग्रेट ब्रिटेन में दबाव-समूह, फ्रांस में दबाव समूह, जापान में दबाव समूह, भारत में दबाव-समूह, निष्कर्ष]

33 मौलिक अधिकार 921

[भूमिका, प्रकार, क्या मौलिक अधिकारों का संविधान में उल्लेख होना चाहिए ?, विभिन्न देशों में मौलिक अधिकार एवं नागरिक स्वतन्त्रताएँ—ग्रेट ब्रिटेन, संयुक्त राज्य अमेरिका, स्विट्जरलैंड, फ्रांस, सोवियत रूस, चीन, यूगोस्लाविया में मौलिक अधिकार]

34 भारत में मौलिक अधिकार 945

[भूमिका, अर्थ, समानता का अधिकार, स्वतन्त्रता का अधिकार, वैयक्तिक स्वतन्त्रता, शोषण के विरुद्ध अधिकार, धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार, सांस्कृतिक और शिक्षा सम्बन्धी अधिकार, सम्पत्ति का अधिकार, संवैधानिक उपचारों का अधिकार, समीक्षा, मौलिक अधिकार बनाम नीति निर्देशक तत्व]

35 स्थानीय शासन 968

[भूमिका, महत्व, कार्य एवं स्रोत, ग्रेट ब्रिटेन फ्रांस, संयुक्त राज्य अमेरिका, भारत में स्थानीय शासन, सोवियत रूस में स्थानीय शासन, साम्यवादी चीन में स्थानीय शासन, पाकिस्तान में बुनियादी लोकतन्त्र]

36 राजनीतिक दल द्विदलीय एवं एकदलीय पद्धति 1002

[भूमिका परिभाषा, महत्व, दोष, दल विहीन लोकतन्त्र, दलों के प्रकार द्विदलीय पद्धति ग्रेट ब्रिटेन की दलीय पद्धति, संयुक्त राज्य अमेरिका की दलीय व्यवस्था, एकदलीय व्यवस्था, एकदलीय पद्धति का उदय एवं विकास, सोवियत रूस का साम्यवादी दल, चीन का साम्यवादी दल, यूगोस्लाविया में दलीय व्यवस्था]

37 राजनीतिक दल बहुदलीय पद्धति 1045

[भूमिका, फ्रांस की दलीय व्यवस्था, भारतीय दलीय व्यवस्था, पाकिस्तान की दलीय व्यवस्था, जापान में दलीय पद्धति]

परिशिष्ट

1 भारत में संवैधानिक संशोधन 1073

2 भैरवचन्द्र भारती विवाद 1075

राज्य एव शासन

[STATE AND GOVERNMENT]

‘राज्य’ नामक सामाजिक संगठन राजनीतिशास्त्र के अध्ययन का प्रधान विषय है।¹ गानर के अनुसार “संक्षेप में राजनीतिशास्त्र राज्य से प्रारम्भ होता है और राज्य में ही उसकी परिसमाप्ति होती है।”² राजनीतिशास्त्र की परिभाषा विभिन्न विद्वानों ने भिन्न भिन्न दृष्टिकोणों से की है। सामान्यतः चार दृष्टिकोण हैं। प्रथम दृष्टिकोण के समर्थकों ने परिभाषा में राज्य को ही अधिक महत्व दिया है। गानर के अतिरिक्त ब्लुन्टश्ली (Bluntschli) एवं गेराइस (Gareis) आदि विद्वान इस श्रेणी में आते हैं। सीले (Seeley) की परिभाषा में शासन पर बल दिया गया है। तृतीय दृष्टिकोण का प्रतिनिधित्व मिलकाइस्ट करता है। उसके अनुसार “राजनीतिशास्त्र के अन्तर्गत राज्य तथा सरकार का अध्ययन किया जाता है।”³ फ्रेंच विद्वान पॉल जाने (Paul Janet) के अनुसार राजनीतिशास्त्र राज्य के आधारों तथा शासन के सिद्धांतों की समीक्षा करता है। गेटेल चतुर्थ दृष्टिकोण को अभिव्यक्त करता है “राजनीतिशास्त्र के अध्ययन के मुख्य विषय राज्य, सरकार तथा विधि हैं।”⁴ उपर्युक्त दृष्टिकोणों में गेटेल की परिभाषा अधिक ग्राह्य है। राज्य और सरकार का एक दूसरे से अभिन्न सम्बन्ध है। सरकार के बिना राज्य का कोई अर्थ ही नहीं सकता। सच तो यह है कि ‘राज्य’ शब्द में सरकार का भाव निहित है। अतः राजनीतिशास्त्र के अन्तर्गत राज्य व सरकार दोनों का अध्ययन सम्मिलित है। राज्य की इच्छा की अभिव्यक्ति एवं क्रिया-व्ययन विधि द्वारा ही सम्भव है। उपर्युक्त सभी परिभाषाओं में राज्य नाम की सत्ता को अधिक महत्व दिया गया है तथा मनुष्यों की अपेक्षा राजनीतिशास्त्र समाज में मानवीय आचरण के नैतिक प्रश्न से सम्बन्धित है। राज्य क्या है? हम उसकी आज्ञा क्यों मानते हैं एवं हम क्यों उसकी आज्ञा मानने से इंकार कर सकते हैं? राज्य की सत्ता एवं व्यक्तियों की स्वतंत्रता में समन्वय कैसे स्थापित किया जाये? आदि प्रश्न राजनीतिशास्त्र

- 1 ‘Political Science may be defined as the science of State’ — Giddell, R G *Political Science* 1956 (Indian edn) p 3
- 2 “In short Political Science begins and ends with the ‘State’ — Garner, J W *Political Science and Governments*, 1951 (Indian edn), p 8
- 3 ‘Political Science deals with State and Government’ — Gilchrist R N *Principles of Political Science*, 1930, p 1
- 4 Political Science is mainly interested in “State, Government and Law” — Giddell *Political Science*, 1956, pp 3 4

के शाश्वत प्रश्न हैं, जिनके विभिन्न कालों में भिन्न भिन्न विद्वानों ने भिन्न भिन्न उत्तर दिये हैं। राजनीतिक जीवन के उद्देश्य जीवन-उद्देश्यों से भिन्न नहीं होते, अतः राज्य से सम्बन्धित उपर्युक्त प्रश्नों के उत्तर हमारी औचित्य एवं अनौचित्य की धारणा पर निर्भर करते हैं।

राज्य यूनानियों के लिए एक नैतिक अवयवी था क्योंकि राज्य की सदस्यता से ही सदगुणी जीवन की प्राप्ति सम्भव थी। राज्य को अवयवी मानने का अर्थ है कि व्यक्ति राज्य के अंग हैं। लेकिन यूनानियों ने राज्य को साधन माना था। प्रत्ययवादियों (Idealists) की दृष्टि में भी राज्य नैतिक सत्ता है। हेगेल (Hegel) जैसे प्रत्ययवादियों के लिए राज्य 'भूतल पर ईश्वरीय यात्रा'⁵ एवं नैतिकता का मूर्तिमान रूप है। उदार प्रत्ययवादी ग्रीन (Green) उसे साधन न मानकर साधन मानता है—लेकिन, फिर भी, राज्य नैतिक सत्ता है। राज्य को नैतिक महत्व देने वाले विचारक उसे अवयवी एवं विकासवादी मानते हैं। इसके विपरीत, कुछ विचारक राज्य को यंत्र (machine) मानते हैं जो मनुष्यों द्वारा निश्चित उद्देश्य की पूर्ति के लिए निर्मित किया गया है। उनके अनुसार व्यक्ति सत्य (real) है जबकि राज्य व्यक्तियों के द्वारा निर्मित है अतः कृत्रिम (artificial) है एवं राज्य केवल साधन मात्र है। यूनानियों की राज्य की अवयवी धारणा को स्टोईकवादियों द्वारा सम्पूर्ण मानवता के सन्दर्भ में प्रयोग किया गया था। मध्य-युग में ईसाई विचारकों में भी अवयवी धारणा का प्राधान्य रहा। 17वीं सदी के प्रारम्भ में यात्रिक धारणा का प्रभाव बढ़ा। हॉब्स (Hobbes) एवं लॉक (Locke) इसके प्रतिनिधि विचारक हैं। परन्तु रूसो (Rousseau) एवं प्रत्ययवादियों (Idealists) ने इस धारणा को अस्वीकार कर दिया। इसके बाद यात्रिक धारणा पुनः बलवती हो गयी थी। राज्य के स्वरूप की एक अन्य धारणा ऐतिहासिक सम्बद्धता या अनुरूपता (historical coherence)⁶ की परम्परा है। इस धारणा के समर्थक ऐतिहासिक विकास पर ध्यान देते हैं तथा निरपेक्ष मापदण्डों को अस्वीकार करते हैं। वे राज्य को प्राकृतिक जगत की नकल नहीं मानते। लेकिन एक सीमा तक राज्य को प्राकृतिक माना जा सकता है क्योंकि यह ऐतिहासिक विकास का परिणाम है जो स्वयं प्रकृति का अंग है। साथ ही एक सीमा तक यह कृत्रिम भी है क्योंकि यह ऐसे मनुष्यों का परिणाम है जो प्रकृति का अनुगमन नहीं करते अपितु उसे परिवर्तित करते हैं। राज्य के अवयवी विचारक विवेकवादी थे। यात्रिक विचारक इच्छा (will) को प्रधानता देते थे। राज्य अवयवी विचारकों के लिए स्वाभाविक या प्राकृतिक (natural) है तो यात्रिक विचारकों के लिए कृत्रिम। राजनीतिशास्त्र के सभी विचारकों ने समाज में नैतिक जीवन का दायित्व राज्य को सौंपा है। राज्य एक धारणा है। शासन वह यंत्र है जिससे राज्य के उद्देश्यों को प्राप्त किया जाना है। अतः राज्य के अध्ययन में शासन का विश्लेषण एवं उसकी

5 The state is 'march of God on Earth' —Hegel

6 Weyper C L. *Political Thought* (1954) Introduction p xi

काय-पद्धति का अध्ययन निहित है। शासन का स्वरूप एवं कार्य-पद्धति हर युग में एकसी नहीं रही है। समय-समय पर उनमें परिवर्तन होते रहे हैं। प्राचीन यूनान और रोम में सबसे पहले राजतन्त्र था, उसके बाद कुलीनतन्त्र एवं अंत में प्रजातन्त्र की स्थापना हुई थी। आधुनिक जगत में शासन के विभिन्न स्वरूप हैं।

सामाज्य बोलचाल की भाषा में राज्य, राष्ट्र, समाज एवं शासन का प्रयोग समानार्थी शब्दों के रूप में किया जाता है। परंतु इन शब्दों में महत्वपूर्ण अंतर है। अतः इनका विश्लेषण अपेक्षित है।

राज्य (STATE)

सभी सामाजिक संस्थाओं में राज्य सबसे अधिक शक्तिशाली एवं शाश्वत संस्था है। जहाँ मनुष्य रहते हैं वहाँ संगठन एवं सत्ता स्वाभाविक है तथा जहाँ सत्ता एवं संगठन हैं वहाँ बीज रूप में राज्य विद्यमान है। राज्य मानवीय विकास एवं समृद्धि के लिए आवश्यक है। यूनानी विचारक इसे प्राकृतिक एवं आवश्यक (natural and necessary) संस्था मानते थे। अरस्तू (Aristotle) के अनुसार राज्य का उद्देश्य व्यवस्था एवं शांति के लिए हुआ था परंतु सदजीवन की प्राप्ति के लिए वह कायम है। राज्य सभ्यता का सृजनकर्ता है। सामाजिक सहयोग एवं सामूहिक पयत्न विकास की एक अवस्था में राज्य के रूप में अभिव्यक्त होते हैं। राज्य स्वाभाविक, अनिवार्य एवं शक्तिशाली तथा शाश्वत संस्था है। इस अर्थ में यह अत्यंत अनेक मानवीय समुदायों से भिन्न है।

राज्य की विभिन्न परिभाषाएँ दी गयी हैं। प्रत्येक विद्वान् राज्य को एक विशिष्ट दृष्टिकोण से देखता है एवं उसी के अनुसार उसकी परिभाषा करता है। यूनानी विचारक अरस्तू के अनुसार "राज्य कुल एवं ग्राम के उस समुदाय का नाम है जिसका उद्देश्य पूर्ण एवं स्वावलम्बी अर्थात् सुखी एवं सम्मानयुक्त जीवन की प्राप्ति हो।" सिसैरो (Cicero), जॉन बोडा (Jean Bodin) एवं ग्रोशियस (Grotius) ने भी राज्य की परिभाषाएँ दी हैं परंतु वे आधुनिक समाज पर लागू नहीं होती। हॉलण्ड ने अपनी परिभाषा में प्रभुत्व के तत्व को स्थान नहीं दिया है। उसके अनुसार "राज्य ऐसे मनुष्यों का बहुसंख्यक समूह है जो साधारणतया किसी निश्चित भू-भाग पर निवास करता हो और जिनसे बहुसंख्या की अपेक्षा किसी निश्चित वर्ग के लोगों की इच्छा उस बहुसंख्या तथा वर्ग की शक्ति के कारण उन सब पर चलती हो जो उसका विरोध करते हो।" इस परिभाषा में एक दोष यह है कि राज्य को समूह माना गया है।

- 7 The State 'is a numerous assemblage of human beings, generally occupying a certain territory, among whom the will of the majority or of an ascertainable class of persons is by the strength of such a majority or class made to prevail against any of their number who oppose it' —Holland Sir T.E. *The Elements of Jurisprudence* 13th edn p 46 quoted by M.P. Tandon *Public International Law*, 1971 p 80

फिलिमोर (Phillimore) ने अंतराष्ट्रीय विधि की दृष्टि से परिभाषा की है। डॉ. वुडरो विलसन के अनुसार एक निश्चित भू भाग पर विधि के लिए संगठित जनता राज्य है।⁸ बर्गस के अनुसार राज्य "एक इकाई के रूप में संगठित मनुष्य जाति का एक विशिष्ट भाग है।"⁹ इसी से मिलती जुलती परिभाषा ब्लुटश्लो की है। उनके अनुसार एक निश्चित क्षेत्र के राजनीतिक रूप में संगठित व्यक्ति राज्य हैं।¹⁰ सबसे अधिक वैज्ञानिक परिभाषाएँ गानर और गेटिल की प्रतीत होती हैं। डॉ. गानर के अनुसार 'राज्य मनुष्यों के उस समुदाय का नाम है जो किसी निश्चित क्षेत्र पर स्थायी रूप से निवास करता हो, जो बाह्य नियंत्रण से स्वतंत्र अथवा लगभग स्वतंत्र हो, जिसकी ऐसी संगठित सरकार हो जिसके आदेशों का उसके बहुसंख्यक निवासी आदतवश पालन करते हो।'¹¹ गानर की इस परिभाषा में चारों तत्वों—भूमि, जनता, शासन एवं प्रभुत्व—का उल्लेख है। डॉ. आशीर्वादम् ने मकाइवर की राज्य की निम्न परिभाषा को सर्वश्रेष्ठ माना है क्योंकि उक्त परिभाषा में विधि, शासन, दमनकारी शक्ति (coercive power), सामाजिक एकता, स्पष्ट भू खण्ड एवं सामाजिक व्यवस्था के हेतु शाश्वत बाह्य स्थिति का उल्लेख किया गया है।¹² डॉ. आशीर्वादम् इन तत्वों को श्रेष्ठ एवं राज्य के लिए आवश्यक मानते हैं। मैकाइवर के अनुसार "राज्य शासन द्वारा विज्ञापित विधि के अधीन कार्य करने वाला समुदाय है जो (शासन) दमनकारी शक्ति के माध्यम से स्पष्टतः अंकित भू खण्ड पर बसने वाले समाज में सामाजिक व्यवस्था की शाश्वत बाह्य स्थिति कायम रखता है।"¹³ मैकाइवर की इस परिभाषा में बहुलवाद का गुण है। लास्की (Laski) के अनुसार 'राज्य वह प्रादेशिक समाज है जो सरकार एवं शासितों में विभक्त हो और जो अपने भौगोलिक क्षेत्र के भीतर अन्य सभी संस्थाओं पर सर्वोच्चता

-
- 8 The State 'is a people organized for law within a definite territory' —Woodrow Wilson quoted by Asirvatham, p 26
 - 9 The State "is a particular portion of mankind viewed as an organized unit —Burgess, quoted by Garner *op cit*, p 48
 - 10 "The State is the politically organized people of a definite territory —Bluntschli quoted by Garner *op cit*, p 48
 - 11 The State is a community of persons more or less numerous permanently occupying a definite portion of territory, independent or nearly so of external control and possessing an organized government to which the great body of inhabitants render habitual obedience"—Garner *Political Science and Government*, 1951, p 49
 - 12 Asirvatham E *Political Theory* 1965, p 26
 - 13 The State is an association which, acting through law as promulgated by a government endowed to this end with coercive power, maintains within a community territorially demarcated, the universal external conditions of social order"—MacIver, quoted by Asirvatham *Political Theory* 1965 p 26

का दावा करता हो।¹⁴ यह परिभाषा विशद न होते हुए भी स्पष्ट व सही है। गेटिल के अनुसार "राज्य व्यक्तियों का वह समुदाय है जो स्थायी रूप से निश्चित भूभाग पर बसा हुआ हो, विधिक दृष्टि से बाह्य नियंत्रण से मुक्त हो और जिसकी संगठित सरकार हो, जो उसके क्षेत्राधिकार के अंतर्गत निवास करने वाले सभी व्यक्तियों एवं समूहों के लिए कानून बनाती हो और लागू करती हो।"¹⁵

अतः आधुनिक राज्य एक राजनीतिक संगठन है जो एक निश्चित क्षेत्र में निवास करने वाले व्यक्तियों के ऊपर नियंत्रण रखता है तथा व्यवस्था एवं शांति स्थापित करके उन बाह्य परिस्थितियों का निर्माण करता है जो मनुष्यों के सर्वांगीण विकास के लिए आवश्यक हैं। राज्य के चार अनिवार्य तत्व हैं—भूमि, जनसंख्या, सरकार एवं प्रभुत्व।

राज्य व समाज (STATE AND SOCIETY)

राज्य व समाज एक नहीं हैं। दोनों में अंतर है। बाकर के अनुसार समाज से तात्पर्य उन विभिन्न उद्देश्यों एवं समस्याओं वाले ऐच्छिक निकायों और समुदायों के योग से है जो राष्ट्र के अंतर्गत देखने को मिलते हैं (वर्तक जो उन सम्बन्धों के कारण राष्ट्र के बाहर भी फैल जाते हैं जिन्हें वे अन्य राष्ट्रों में स्थित समस्याओं के साथ स्थापित करते हैं)। सामूहिक दृष्टि से तथा समाज के रूप में ये सब समुदाय सामाजिक तत्व का निर्माण करते हैं जो सामान्य एवं व्यापक अर्थ में समाज कहलाता है।¹⁶ अतः परिवार, जाति, धार्मिक, राजनीतिक एवं आर्थिक सम्बन्धों, विभिन्न रीति-रिवाजों, रूढ़ियों, परम्पराओं आदि के जटिल सम्बन्धों का नाम ही समाज है। प्राचीन यूनानियों के लिए समाज ही राज्य था। परन्तु आज यह सत्य नहीं है। राज्य केवल राजनीतिक संगठन है जबकि समाज राजनीति के प्रत्येक क्षेत्र पर नियंत्रण स्थापित करता है। प्रत्ययवादी विचारक हेगेल एवं हिटलर, मुसोलिनी आदि फासीवादी नेताओं का यही दृष्टिकोण था। इनकी दृष्टि में राज्य सर्वोपरि था तथा जीवन का कोई पहलू ऐसा नहीं था जो राज्य के कार्यक्षेत्र से बाहर हो। सोवियत रूस का राज्य भी समग्रवादी है लेकिन वहाँ राज्य व समाज में भेद है। सम्यता के विकास के साथ सामाजिक जीवन में राज्य का महत्व बढ़ता जा रहा है।

14 The State 'is a territorial society divided into government and subjects claiming, within its allotted physical area, supremacy over all other institutions'—Laski *A Grammar of Politics* 1941, p 21

15 A State is "a community of persons permanently occupying a definite territory, legally independent of external control and possessing an organized government which creates and administers law over all persons and groups within its jurisdiction"—Gettall *Political Science*, 1956 (Indian edn.), p 20

16 Barker, E. *Principles of Social and Political Theory*, 1956, p 3

राज्य एवं अन्य समुदाय

(STATE AND OTHER ASSOCIATIONS)

राज्य भी एक समुदाय है परन्तु अन्य समुदायों से भिन्न है। मकाइवर के अनुसार समुदाय से अथ सामान्य उद्देश्य की प्राप्ति के लिए परस्पर सम्बद्ध एवं संगठित सदस्यों के समूह से है।¹⁷ समुदाय की परिभाषा में समुदाय के सदस्यों के सामान्य उद्देश्य एवं समान कार्य प्रणाली पर बल दिया गया है। समुदाय मनुष्यों के लिए आवश्यक है। हर व्यक्ति की अनेक आवश्यकताएँ, हित, रूचियाँ, आदम और लक्ष्य होते हैं। अतः इनकी पूर्ति के लिए सामान्य उद्देश्यों में विश्वास करने वाले व्यक्तियों द्वारा मिलकर कार्य करना स्वाभाविक है। फलतः समुदायों का जन्म होता है। समाज में नाना प्रकार के समुदाय पाये जाते हैं। बहुलवादी विचारक राज्य को मनुष्यों का नहीं अपितु समुदायों का समुदाय मानते हैं। लेकिन राज्य अन्य समुदायों की भाँति समुदाय नहीं है। उनमें निम्न अन्तर हैं

(अ) राज्य की भाँति समुदायों के निश्चित भू भाग नहीं होते।

(आ) समुदायों की सदस्यता ऐच्छिक और राज्य की अनिवार्य है। एक व्यक्ति एक समुदाय की सदस्यता त्यागकर दूसरे की ग्रहण कर सकता है परन्तु राज्य की सदस्यता स्वेच्छापूर्वक ग्रहण या त्यागी नहीं जा सकती।

(इ) राज्य के उद्देश्य समुदाय की तुलना में व्यापक होते हैं।

(ई) समुदाय राज्य की भाँति प्रभुत्व से युक्त नहीं होता। समुदायों का अस्तित्व राज्य की इच्छा पर निर्भर होता है। राज्य समुदायों को संरक्षण देता है तथा अवांछनीय समुदायों को भग कर अवध घोषित कर सकता है।

(उ) राज्य समुदाय की तुलना में अधिक स्थायी है। समाज स्वाभाविक संस्था है और राज्य से पहले का है। मनुष्य स्वभाव से सामाजिक प्राणी है। समाज में मनुष्य जन्म लेता है, उसी में बढ़ता है तथा वही उसका लालन-पालन होता है।

समाज का आधार नैतिक बल है जबकि राज्य का आधार शक्ति है। माकर के अनुसार “समाज का क्षेत्र ऐच्छिक सहयोग है, उसकी शक्ति सदिच्छा है एवं पद्धति नमनीय है। इसके विपरीत, राज्य का क्षेत्र यांत्रिक क्रिया है, उसकी शक्ति बल है एवं पद्धति जटिल है।”¹⁸

समाज राज्य से बड़ा अथवा छोटा भी हो सकता है। अपने बड़े रूप में समाज राष्ट्रीय सीमा का अतिव्रमण कर सकता है, जैसे—मुसलिम भ्रातृत्व, ईसाई समाज।

17 “An association denotes a group of persons or members who are associated and organized into a unity of will for a common end”
—MacIver R. M. *The Modern State* p 6

18 But roughly we may say that the area of the one is voluntary co-operation its energy that of goodwill its method that of elasticity while the area of the other is rather that of mechanical action —Barker quoted by Asirvatham *op cit*, (1964), p 28

राज्य का उद्देश्य सीमित और समाज का व्यापक होता है। राज्य का सम्बन्ध केवल उन सामाजिक सम्बन्धों से होता है जो शासन द्वारा अपने को अभिव्यक्त करते हैं जबकि समाज मनुष्यों के सभी उद्देश्यों को पूरा करता है। राज्य का मुख्य उद्देश्य समाज में व्यवस्था की स्थापना करना मात्र है जिससे व्यक्ति शांतिपूर्वक एवं सम्मानपूर्वक रह सके।

यद्यपि राज्य और समाज में सुस्पष्ट एवं आधारभूत अन्तर है परन्तु राज्य एक महत्वपूर्ण सामाजिक संस्था है। राज्य समाज में व्यवस्था स्थापित करता है, समाज को विघटित एवं विखंडित होने से रोकता है तथा व्यक्तियों के आचरण को नियमित एवं मर्यादित करता है। बाकर न समाज के लिए राज्य के महत्व का बताते हुए लिखा है कि "समाज राज्य द्वारा संगठित रखा जाता है। यदि राज्य समाज को संगठित न रखे तो वह नष्ट हो जायेगा।"¹⁹

राज्य व समाज के अन्तर को समझना आवश्यक है। इसके अभाव में व्यक्ति द्वारा स्वतंत्रता की प्राप्ति सम्भव नहीं है। राज्य व समाज को एक मानना भयंकर भूल होगी। इससे राज्य को व्यक्ति के जीवन के प्रत्येक क्षेत्र में हस्तक्षेप का अधिकार प्राप्त हो जायेगा। समग्रवादी विचारकों (Totalitarian thinkers) ने राज्य व समाज में भेद नहीं किया है तथा राज्य के वायस्त्रेण की सीमाएँ निश्चित नहीं की हैं। इसका यह परिणाम हुआ कि राज्य अमर है। परन्तु यह मत सत्य नहीं है। राज्य भी बनते व नष्ट होते हैं और अनेक समुदाय राज्य की तुलना में अधिक स्थायी हैं। उदाहरण के लिए, रोमन कैथोलिक चर्चें। सामाजिक रूप में परिवार एक स्थायी समुदाय है।

मनुष्य एक समय में एक राज्य का ही सदस्य हो सकता है लेकिन कई समुदायों की सदस्यता एक साथ ग्रहण कर सकता है। राज्य एवं समुदायों की सदस्यता में कोई अंतर्विरोध नहीं होता। परन्तु आधुनिक समुदायों द्वारा राज्य की नीतियों को अपने सहयोग एवं असहयोग से प्रभावित किया जाता है।

राज्य एवं राष्ट्र

(STATE AND NATION)

राज्य एवं राष्ट्र कभी-कभी समानार्थी शब्दों के रूप में प्रयोग किये जाते हैं। परन्तु इनमें अंतर है। एक राज्य राष्ट्र हो भी सकता है और नहीं भी। 'राष्ट्र' और 'राष्ट्रीयता' का अर्थ भली प्रकार स्पष्ट हो जाना चाहिए। राष्ट्रीयता एक मनोभावना है जो प्रायः किसी जनसमुदाय में समान भाषा, संस्कृति, धर्म, रीति रिवाज, भौगोलिक सामीप्य, समान इतिहास, समान आर्थिक हितों तथा राजनीतिक सहचर्य से उत्पन्न होती है। यह आवश्यक नहीं है कि उपर्युक्त एकानुभूति को उत्पन्न करने वाले सभी तत्व इसमें पाये जाते हों। अतः राष्ट्रीयता आध्यात्मिक एकता की एक भावना या सिद्धांत है²⁰ जो किसी जनसमुदाय में यह भाव उत्पन्न करता है कि हम

19 Ibid p 28

20 Gilchrist, R N *Principles of Political Science*, 1930, p 26

एक साथ रहे। वे पृथक् होने पर राष्ट्र का अनुभव करत है। लास्की व शर्दा म राष्ट्रीयता का अर्थ "उस विशेष एकता से है जो किसी जनसमुदाय का श्रेष्ठ मानवता से पृथक् कर देती है। समान इतिहास, विजयाँ एवं परम्पराओं के सामूहिक प्रयास व परिणामस्वरूप इस एकता का सृजन होता है। उनमें ऐसी सजातीयता का विकास होता है जो उन्हें एकता में आबद्ध कर देती है। उनका अपना साहित्य और कला होती है जो अन्य राष्ट्रों से निस्सन्देह पृथक् होती है।"¹

विचारकों में 'Nation' और 'Nationality' शब्दों के अर्थ में मतभेद है और उनका भिन्न भिन्न अर्थों में प्रयोग किया जाता है। कुछ राष्ट्र (Nation) का अर्थ एक विशेष जाति की जनसंख्या से लगातार है और उसके राजनीतिक सम्पर्कों महत्व नहीं देते, जबकि दूसरे राष्ट्र के अर्थ में राजनीतिक शासन का महत्व देते हैं अर्थात् राष्ट्र का अर्थ एकानुभूतियुक्त जनसमुदाय + राज्य से है। राष्ट्रीयता को कुछ विद्वान मानवता या सिद्धांत मानते हैं तो अन्य विद्वान राष्ट्रीयता का प्रयोग किसी क्षेत्र विशेष में निवास करने वाले अल्पसंख्यक जातीय जनसमुदाय के लिए करते हैं।² हम 'Nationality' के लिए इस अर्थ में राष्ट्र-जाति शब्द का प्रयोग कर सकते हैं।

राष्ट्र की विभिन्न दृष्टियों से परिभाषा की गयी है। बर्गेंस एवं लीकॉक ने राष्ट्र की परिभाषा वंश एवं जातीय अर्थों (racial and ethnographical sense) में की है। बर्गेंस के अनुसार राष्ट्र से अर्थ जातीय एकता युक्त जनसमुदाय से है जो किसी एक ही भौगोलिक क्षेत्र में निवास करता हो। लीकॉक के अनुसार राष्ट्र से अर्थ ऐसे व्यक्तियों से है जो स्थान, वंश परम्परा एवं भाषा से एकता में आबद्ध हों। 19वीं सदी में यह धारणा बहुत बलवती हो गयी थी कि एक राष्ट्र-जाति का अपना राजनीतिक संगठन होना चाहिए। इसे ही राष्ट्रीय आत्मनिर्णय या 'एक राष्ट्र एक राज्य' का सिद्धांत कहा जाता है। आइस, रेन्से म्योर, गिल्क्राइस्ट तथा हेस की परिभाषाओं में इस राजनीतिक पहलू की अभिव्यक्ति पायी जाती है।

आइस के अनुसार—

"राष्ट्र एक राष्ट्र जाति है जिसने अपने को राजनीतिक निकाय के रूप में संगठित कर लिया है या स्वतंत्र होना चाहता है।"³

हेस के अनुसार—

"एक राष्ट्र जाति एकता एवं स्वतंत्र संप्रभुता को प्राप्त करके ही राष्ट्र बनती है।"⁴

21 I aski *A Grammar of Politics*, 1941, pp 219 20

22 Garner *op cit* p 102

23 Nation is 'a nationality which has organized itself into a political body either independent or desiring to be independent' —Bryce *Impressions of South America* 1913 p, 424 quoted by Garner *op cit* p 105

24 'A nationality by acquiring unity and sovereign independence becomes a nation' —Hayes, C J H *Essays on Nationalism*, p 5, quoted by Garner *op cit*, p 107

रेम्से म्योर के शब्दों में—

“राष्ट्र वह जनसमुदाय है जिसके सदस्य अपने को स्वाभाविक रूप से एकता के कुछ ऐसे सूत्रों में बँधा हुआ अनुभव करते हैं जो इतने दृढ़ और वास्तविक होते हैं कि उनके कारण प्रसन्नतापूर्वक साथ साथ रह सकते हैं, पृथक् हो जाने पर दुःखी होते हैं और ऐसे लोगों की अधीनता सहन नहीं कर सकते जो उन बंधनों के अंतर्गत नहीं हैं।”⁵

गिलक्राइस्ट के कथनानुसार—

“राष्ट्र अथ की दृष्टि से राज्य के समीप है, लेकिन राष्ट्र का व्यापक महत्व है। राष्ट्र राज्य + कुछ अथ है। राष्ट्र का अर्थ है राज्य में संगठित एकानुभूतियुक्त समाज।”⁶

अतः राष्ट्र एवं राज्य में अंतर है। राज्य के लिए एकानुभूति की भावना आवश्यक नहीं है जबकि राष्ट्र के लिए अनिवार्य है। एक राज्य में अनेक राष्ट्र-जातियाँ हो सकती हैं, उनमें एकता का अभाव हो सकता है। उदाहरण के लिए, प्रथम विश्वयुद्ध से पूर्व आस्ट्रिया-हंगरी के राज्य में अनेक राष्ट्र-जातियाँ निवास करती थीं। अतः आस्ट्रिया-हंगरी का साम्राज्य राज्य था परन्तु राष्ट्र नहीं। इनमें से कई राष्ट्र-जातियाँ प्रथम विश्वयुद्ध के बाद स्वतंत्र राज्य बन गये थे। राज्य प्रभुत्व सम्पन्न होता है। परन्तु राष्ट्र के लिए यह आवश्यक तत्व नहीं है। कोई जनसमुदाय यदि स्वतंत्र होने के लिए संघर्षरत है तो उसे भी राष्ट्र कहा जायेगा।

राज्य व सरकार

(STATE AND GOVERNMENT)

सामान्यतः राज्य व सरकार में भेद नहीं किया जाता है। सामान्य-जन बहुधा ‘राज्य’ व ‘सरकार’ शब्दों का प्रयोग एक ही अर्थ में करते हैं। हॉब्स ने तो राज्य व शासन का प्रयोग समान अर्थ में किया है। निरंकुश शासक राज्य व शासन में अन्तर नहीं करते। राजतन्त्रीय व्यवस्था में अधिकांश शासक अपने व्यक्तित्व को ही राज्य मानते थे। फ्रांस का राजा लुई १४वाँ कहा करता था कि ‘मैं ही राज्य हूँ।’ परन्तु राज्य व शासन में आधारभूत अंतर है। सरकार राज्य का केवल एक तत्व है। विधियाँ को क्रियान्वित करने के लिए राज्य के पास सर्वोच्च सत्ता होनी चाहिए। स्ट्राग के अनुसार यही सरकार या शासन कहलाती है। सरकार राज्य का यन्त्र (machinery) है। बिना उसके राज्य कायम नहीं रह सकता क्योंकि गमन योग्य शक्ति है। अतः शासन वह संगठन है जो संप्रभु की शक्तियों का उपनोग करता है।⁷ रस्की के अनुसार सरकार जीवित उपकरण (living tool) है। साम्बो सरकार को राज्य का अमूर्तत्व

25 Ramsay Muir *Nationalism and Internationalism*, 1917, p 31

26 “Nation is very near in meaning to State, the former has a broader significance. It is the state plus something else, that of the unity of the people organized in one state —” christ *Principles of Political Science*, 1930 p 26

27 Strong, C F *Modern Political Constitutions* 1963 p-

ये विभिन्न प्रकार होते हैं, जैसे राजतन्त्र, मुलीनतन्त्र, प्रजातन्त्र। प्रजातन्त्र में भी अध्यक्षीय एवं संसदीय सरकारें होती हैं। इन में वे संस्थाएँ अन्तर है जबकि भूगण, जनसंख्या, शासन एवं प्रभुत्व राज्य में चार अनिवार्य तत्व हैं।

(vi) सरकार के अभाव में राज्य की कल्पना नहीं की जा सकती है तथा सरकार राज्य पर आधारित है।

हमने फाइनर के अनुसार 'शासन मानवीय सहयोग, सत्ता के प्रदत्तीकरण, स्वरूप एवं पद्धतियाँ के विभिन्न प्रकारों से बना है। यह शासन की शरीर-रचना है। शासन की संस्थाओं का व्यक्तियों द्वारा निर्माण एवं संगठन आनन्द प्राप्ति और अपने माय या स्वीकृत वस्तुओं की पूर्ति के लिए किया जाता है।'³⁴ मानव-सम्भिता के विकास में शासन की महत्वपूर्ण भूमिका है। शासन के अभाव की कल्पना या विचार एवं छत्र मात्र है। फाइनर शासन के दो माटे भाग मानता है (1) राजनीति की प्रक्रिया (Process of Politics) एवं (2) प्रशासन प्रक्रिया (Process of Administration)। राजनीति की प्रक्रिया का तात्पर्य सामाजिक इच्छा (social will) के उदय, विकास एवं उसके परिष्कृत होने की प्रक्रिया से है जिससे समाज द्वारा स्वीकृत नियम या विधि का निर्माण हो सके। इस प्रक्रिया के साथ-साथ समाज के सदस्य सामाजिक इच्छा के निर्माण के लिए आवश्यक समय, शक्ति एवं धन का बलिदान करते हैं तथा सामाजिक इच्छा को सहयोग देने एवं उसे पुष्ट करने के लिए वांछनीय आत्म नियन्त्रण भी रखते हैं। इसका परिणाम होता है सामाजिक इच्छा एवं शक्तिका मण्डार। उपयुक्त व्यक्तियाँ एवं यांत्रिक, क्षेत्रीय तथा पद्धतिमूलक तरीकों द्वारा आवश्यक शासकीय सेवाओं को सम्पादित करने एवं अकतव्यपरायण व्यक्तियों से दायित्व एवं कतव्य कराने के लिए सामाजिक इच्छा व शक्ति के प्रयोग को प्रशासन कहते हैं। राजनीति एवं प्रशासन में राजनीति का स्थान प्रथम है। प्रशासन शासन के 'राजनीतिक' पहलू के अधीन है एवं ऐसा होना भी ठीक है। अतः फाइनर के अनुसार राजनीति + प्रशासन = शासन है।³⁵

आधुनिक समाज के व्यक्तियों की आर्थिक एवं सामाजिक पृष्ठभूमि अत्यधिक जटिल है। बड़े आकार एवं अधिक जनसंख्या वाले राज्यों के कारण समस्याएँ जटिलतर होती जाती हैं। कल्याणकारी राज्य की धारणा ने शासन के दायित्वों में असाधारण वृद्धि की है। मुक्त व्यापार नीति का युग समाप्त हो चुका है। समाजवाद का शखनाद हो रहा है। अविकसित एवं विकासवादी अर्थव्यवस्था वाले देशों में आर्थिक और सामाजिक विषमता का उन्मूलन शासन का प्रधान दायित्व है। आर्थिक नियोजन द्वारा इस देशव्यापी सामाजिक विषमता एवं अभाव को मिटाना चाहते हैं। अतः शासन को अन्न उत्पादन एवं वितरण के दायित्वों को भी निभाना है। प्रश्न है, क्या शासन इन बहु-बहुदेशीय दायित्वों को निभा सकता है?, क्या शासन की शक्तियों

34. Finer H. *Theory and Practice of Modern Government*, 1956, p. 6

35. 'Government is politics plus administration'—*Ibid*, p. 7

राज्यो एव सविधानो का वर्गीकरण

[CLASSIFICATION OF STATES AND CONSTITUTIONS]

राज्य एक सावर्भौम सत्य है। राज्य के अनेक प्रकार हैं। राज्य की प्रकृति एवं उत्पत्ति के सम्बन्ध में जिस प्रकार विभिन्न मत प्रचलित हैं उसी प्रकार राज्य के वर्गीकरण के सम्बन्ध में भी तीव्र विवाद है। राज्य के वर्गीकरण सम्बन्धी दो मुख्य प्रश्न हैं—

(1) राज्य के विभिन्न स्वरूपा को व्यक्त करने के लिए 'राज्य का वर्गीकरण' या 'शासन का वर्गीकरण' पदों में से किम्का प्रयोग उचित है ?

(2) राज्यों के वर्गीकरण का सत्तोपजनक एवं वैज्ञानिक आधार क्या हो सकता है ?

राज्य या शासन के वर्गीकरण में से किम् पद का सम्बोधन राज्य के वर्गीकरण के लिए उपयुक्त होगा ? इस प्रश्न के सम्बन्ध में विद्वानों में पर्याप्त मतभेद है। विलोबी, गानर, मिलक्राइस्ट 'सरकार का वर्गीकरण' पद का प्रयोग उचित मानते हैं। विलोबी का मत था कि 'राज्या का वर्गीकरण' नामक कोई वस्तु सम्भव ही नहीं है। अपने मूल तत्वों में सभी राज्य समान होते हैं। प्रत्येक राज्य के लिए प्रभुता अनिवार्य आवश्यक है। लीकॉक आदि विद्वान विलोबी की उपर्युक्त धारणा से सहमत नहीं हैं। वे 'सरकार के वर्गीकरण' की अपेक्षा 'राज्यों के वर्गीकरण' या 'सविधानों का वर्गीकरण' पद का प्रयोग करना उचित मानते हैं। विलोबी एवं गानर आदि विद्वानों के हम तक में लीकॉक सहमत नहीं हैं कि शासन के संगठन एवं स्वरूप तथा उद्देश्य द्वारा ही राज्य को जाना जा सकता है। डॉ. आशीर्वादिस ने लीकॉक से सहमति व्यक्त की है। उनका तर्क है कि शासन राज्य का अभिकर्ता या यन्त्र है। बिना राज्य के शासन की स्थापना ही नहीं की जा सकती।¹ सी. एफ. स्ट्राम ने भी 'सविधानों का वर्गीकरण' पद का प्रयोग किया है। प्रसिद्ध यूनानी विद्वान अरस्तू ने भी अपनी रचना 'पॉलिटिक्स' में सविधानों का वर्गीकरण प्रस्तुत किया है। इसी परम्परा का अनुगमन करते हुए इस पुस्तक में 'राज्यों एवं सविधानों का वर्गीकरण' पद का प्रयोग किया गया है। सविधान के स्वरूप में परिवर्तन आने पर राज्य के स्वरूप में स्वतः ही परिवर्तन आ जाता है।

द्वितीय प्रश्न यह है कि राज्यों के वर्गीकरण का सत्तोपजनक आधार क्या हो सकता है ? सभी राज्य अपनी प्रकृति, विधिक विशेषता एवं मूल उद्देश्य की दृष्टि से

समान होते हैं। जनसंख्या, भूमि, सरकार एवं प्रभुत्व सभी राज्यों के तत्व हैं तथा अनिवार्यतः पाये जाते हैं। अतः राज्यों का वर्गीकरण असम्भव है। जनसंख्या एवं भूमि राज्य की बाह्य विशेषताओं को अभिव्यक्त करते हैं। इनके आधार पर सत्तोपजनक एवं वैज्ञानिक वर्गीकरण प्रस्तुत करना सम्भव नहीं है। गेटिल बाह्य तत्वों के आधार पर राज्यों के वर्गीकरण को विवरणात्मक मानता है तथा उन्हें वर्गीकरण के कम महत्व के आधार मानता है। जनसंख्या एवं भूमि के आधार पर राज्य क्रमशः कम एवं अधिक जनसंख्या वाले राज्यों तथा छोटे एवं बड़े राज्यों में वर्गीकृत किये जा सकते हैं। कुछ विचारकों ने आकार (size) की दृष्टि से राज्यों को नगर-राज्य, राष्ट्र-राज्य एवं विश्व राज्य तथा साम्राज्यों में वर्गीकृत किया है। परन्तु यह केवल राज्यों के ऐतिहासिक रूपों का विवरण है न कि राज्यों का तत्कालीन वर्गीकरण। राज्यों को कमजोर एवं शक्तिशाली राज्यों में भी वर्गीकृत किया जाता है। संप्रभुता के आधार पर भी राज्यों का वर्गीकरण किया गया है—पूर्ण प्रभुसत्तायुक्त राज्य, आंशिक प्रभुसत्तायुक्त राज्य, संरक्षित राज्य, तटस्थ राज्य एवं अधीनस्थ राज्य। सैनिक, अर्धसैनिक, असभ्य, सम्य, वज्रदार एवं साहूकार राज्य का भी वर्गीकरण उपलब्ध है। इस प्रकार के वर्गीकरणों का राजनीतिशास्त्री के लिए कोई महत्व नहीं है क्योंकि ये तत्कालीन एवं वैज्ञानिक वर्गीकरण नहीं हैं।

जतिनिक एथ ग्रेंस के मतानुसार राज्यों के वर्गीकरण का श्रेष्ठतम आधार यह सिद्धांत है कि राज्य की इच्छा किस प्रकार निर्मित एवं अभिव्यक्त होती है अर्थात् प्रभुसत्ता राज्य में कहाँ अभिष्टित है? इस सिद्धांत के आधार पर ही अरस्तू का परम्परागत वर्गीकरण—राजतन्त्र, कुलीनतन्त्र एवं लोकतन्त्र—आधारित है। गेटिल इस वर्गीकरण को राज्य के संगठन पर आधारित मानता है। अरस्तू के वर्गीकरण का आधार सिद्धांत न होकर सरया एवं माना है। कुलीनतन्त्र एवं लोकतन्त्र एक-दूसरे में इस प्रकार तिरोहित हो जाते हैं कि उनमें अंतर करना कठिन है। अनेक राज्यों में विभिन्न तत्वों का मिश्रण पाया जाता है अतः अरस्तू के वर्गीकरण को आधुनिक राज्यों पर लागू करना भ्रामक है। अरस्तू का वर्गीकरण भी यथाथ न केवल सरकारों का ही वर्गीकरण है क्योंकि यह राज्य के संगठन की प्रवृत्ति (या शासन) पर आधारित है।² शासन द्वारा राज्य का संचालन किया जाता है। राज्य की सर्वोच्च शक्ति एवं

2 Getteli R G *Political Science* 1956 p 191

3 'To (Aristotle's) classification several objections may be urged The basis is quantitative and numerical rather than one of principle Aristocracy and democracy shade off into one another in such a way that a clear distinction between them is hard to make Many states combine elements of various forms and any attempt to apply this classification to existing states would lead to wide difference of opinions Finally, this classification also is in reality based upon the nature of the state's organization and is actually a classification of governmental forms —*Ibid* p 193

इच्छा इसके द्वारा अभिव्यक्त होती है। शासन के स्वरूप में थोड़ा सा परिवर्तन व्यापक रूप से राज्य के स्वरूप को प्रभावित करता है।

गेटिल ने इस सत्य को व्यक्त करते हुए कहा है कि “राज्य की प्रमुख विशेषता उसकी राजनीति एवं विधि प्रवृत्ति है। यह उसी शासन-संगठन में अभिव्यक्त होती है। अतः राज्या का पूर्ण सतोपजनक वर्गीकरण शासन के स्वरूप के अन्तर एवं समानताओं पर आधारित होता है। अतः यह राज्या का नहीं अपितु सरकार का वर्गीकरण है। यह कहा जाता है कि राज्या का अस्तित्व सरकार के द्वारा अभिव्यक्त होता है और अतः किसी उचित आधार को ढूँढना पड़ता है। अतः सरकार का वर्गीकरण ही राज्यों का वर्गीकरण है।”

राज्य वर्गीकरण की विभिन्न योजनाएँ

राज्यों के वर्गीकरण का सबसे प्राचीन उल्लेख यूनानी इतिहासकार हिरोडोटस की रचना में मिलता है। वह राज्य के तीन प्रकार मानता है—एकतन्त्र या निरकुशतन्त्र, कुलीनतन्त्र एवं लोकतन्त्र। हिरोडोटस के अनुसार निरकुश शासक के आतंतायी एवं अत्याचारी शासन के फलस्वरूप उसका पतन हो जाता है तथा लोकतन्त्र की स्थापना होती है जिसमें विधि के समक्ष सभी समान होते हैं। लेकिन लोकतन्त्र शीघ्र ही मीढतन्त्र या समूह के शासन में परिवर्तित हो जाता है। अतः हिरोडोटस के अनुसार कुछ निर्वाचित व्यक्तियों का शासन सदा अच्छा होता है परन्तु एक योग्य एवं श्रेष्ठ व्यक्ति के शासन से कोई शासन श्रेष्ठ नहीं होता।⁴

सुक्रात का वर्गीकरण

सुक्रात लोकतन्त्र का घोर निन्दक था। वह शासन को बला मानता था। बला के लिए ज्ञान अपेक्षित है। लोकतन्त्र में ऐसा ज्ञान प्राप्त नहीं हो सकता क्योंकि विधानमण्डल एवं अधिकारी अयोग्य होते हैं। सुक्रात के अनुसार शासक में प्रजा के प्रति कल्याण की निःस्वार्थ भावना होनी चाहिए जो एक निरकुश शासक में सम्भव नहीं है। सुक्रात ने राज्यों को दो भागों में बाँटा है—एक, जिसमें शासक निःस्वार्थ एवं बुद्धिमान होते हैं, और दूसरे, जो स्वार्थी एवं भ्रष्ट होते हैं। उसने शासन के तीन मुख्य रूप माने हैं—एकतन्त्र, कुलीनतन्त्र व लोकतन्त्र। उसने पुनः एकतन्त्र व कुलीनतन्त्र के उपविभाग अच्छे एवं बुरे शासनों के रूप में किये हैं। इस प्रकार शासन के पाँच मुख्य भाग हैं।

एकतन्त्र (Monarchy) में राजा प्रजा की अनुमति से शासन करता है एवं विधि का सम्मान करता है। यदि राजा उत्पीड़क एवं अत्याचारी हो जाता है तो वह एकतन्त्र का विकृत रूप होता है। उसे अत्याचारतन्त्र (Tyranny) कहते हैं। यदि किसी राज्य का शासन एक वगः विशेष के योग्य एवं सक्षम व्यक्तियों के हाथों में होता है

4 ‘It may be urged that since states manifest their existence only through their governments and since on no other basis can they be properly distinguished, a classification of governments is in essence a classification of states’—Gettell *Ibid*, pp 191 92

5 Herodotus *History*, Book III, Chaps 80 82

तो वह शासन कुलीनतंत्र (Aristocracy) होता है। यदि इसके विपरीत शासन स्वार्थी धनिक वर्ग के हाथों में है तो वह अल्पतंत्र (Oligarchy) कहलाता है। सुकरात लोकतंत्र (Democracy) को अयोग्य एवं क्षमताहीन व्यक्तियों का शासन मानता था। उनमें एकतंत्र व कुलीनतंत्र को श्रेष्ठ शासन बताया है और शेष तीन को निवृष्ट शासन। प्लेटो का वर्गीकरण

प्लेटो ने राज्य के वर्गीकरण की दो योजनाएँ प्रस्तुत की—एक 'आदश राज्य'—रिपब्लिक (*The Republic*) में और दूसरी 'राजपुत्र'—स्टेट्समैन (*The States man*) में। रिपब्लिक में प्लेटो सर्वोच्च प्रत्यय (Idea) या विवेक की प्रभुता स्थापित करता है। इसे वह विवेकतंत्र (Ideocracy) की सजा देता है। यह पूर्ण ज्ञान (perfect knowledge) का राज्य है। ज्ञान ही इसमें संप्रभु है। प्लेटो के अनुसार ऐसा आदश राज्य भूतल पर असम्भव है। फिर भी वह उसे ऐसा आदश मानता है जिसका परित्याग नहीं किया जाना चाहिए। रिपब्लिक में वर्णित आदश राज्य में वह दशन का शासन मानता है। दशन विशुद्ध ज्ञान है अतः वह दार्शनिक शासक का विधान करता है। इसे हम आदश राजतंत्र या कुलीनतंत्र की सजा दे सकते हैं। प्लेटो ने इस आदश राज्य के आधार पर यथाथ राज्य के निम्न रूपों में क्रमशः परिवर्तन का उल्लेख किया है। आदश राज्य का सैनिक राज्य (Timocracy) एवं सैनिक राज्य का धनिक अल्पतंत्र (Oligarchy) में पतन हो जाता है। धनिक अल्पतंत्र का भी पतन होता है और उसका स्थान लोकतंत्र ले लेता है जो स्वयं में पतित होकर भीड़तंत्र में परिवर्तित हो जाता है।

'स्टेट्समैन' (राजपुत्र) नामक अपनी रचना में प्लेटो ने राज्य का वर्गीकरण विशद रूप में उपस्थित किया है। इस वर्गीकरण में दो बातें स्पष्ट हैं। यथाथ राज्यों को आदश राज्यों से पृथक् कर दिया गया है और लोकतंत्र को 'रिपब्लिक' ग्रंथ की अपेक्षा अधिक श्रेष्ठ स्थान दिया गया है। 'रिपब्लिक' में आदश राज्य क्षीय पर था एवं यथाथ राज्यों को क्रमशः पतित रूपों में व्यक्त किया गया था। 'रिपब्लिक' में वर्णित दार्शनिक राजा द्वारा शासित आदश राज्य पारनीकिक राज्य बन जाता है एवं वह मानवीय क्षमता के परे होता है। मानवीय अनुगमन के लिए आदश राज्य एक नमूना बन जाता है। वह आदश नहीं है, यथाथ में उसकी उपलब्धि सम्भव नहीं है। स्टेट्समैन में प्लेटो यथाथ राज्यों को दो भागों में वर्गीकृत करता है (1) विधिपालक राज्य (Law abiding States) अर्थात् अच्छे राज्य एवं (2) वे राज्य जिनमें विधि का पालन नहीं किया जाता (Arbitrary States) अर्थात् बुरे राज्य। प्लेटो इन दोनों प्रकार के राज्यों के दो-दो उपविभाग करता है। अतः प्लेटो ने ४ प्रकार के राज्यों का उल्लेख किया है जिनमें तीन विधिपालक राज्य हैं और तीन विधिहीन भ्रष्ट राज्य हैं।⁶ इसी वर्गीकरण का अरस्तू ने अपने ग्रंथ 'पॉलिटिक्स' में अनुगमन किया है। गिलफ्राइस्ट ने प्लेटो के राज्य वर्गीकरण सम्बन्धी विचारों को निम्न तालिका⁷ द्वारा व्यक्त किया है

⁶ Sabine *A History of Political Theory* 1957 p 76

⁷ Gilchrist *Principles of Political Science* 1930, p 227

राज्यसत्ता धारण करने वालों की संख्या	विधिपालक राज्य	राज्य जिनमें विधियो का पालन नहीं होता
एक व्यक्ति का शासन (Rule by One)	राजतन्त्र (Monarchy)	अत्याचारतन्त्र (Tyranny)
कुछ व्यक्तियों का शासन (Rule by Few)	कुलीनतन्त्र (Aristocracy)	अल्पतन्त्र (Oligarchy)
बहुतों का शासन (Rule by Many)	उदार लोकतन्त्र (Moderate Democracy)	उग्र लोकतन्त्र (Extreme Democracy)

प्लेटो कृत 'दि लॉज' (*The Laws*) नामक ग्रन्थ में वर्णित राज्य विधि प्रधान राज्य है। प्लेटो 'लॉज' वर्णित राज्य में कानून की सप्रभुता को मानवीय कमजोरी के रूप में स्वीकार करता है। प्लेटो ने 'रिपब्लिक' में वर्णित आदर्श राज्य में विधि को बहिष्कृत कर दिया था, लेकिन 'लॉज' में ज्ञान के मूर्तिमान रूप दार्शनिक राजा का स्थान वह विधि को दे देता है। यही उसका उप आदर्श राज्य है। विधिपालक राज्या में प्लेटो लोकतन्त्र का सर्वोत्तम समझता है यद्यपि विधि का पालन करने वाले राज्या में वह निम्न श्रेणी में है। लोकतन्त्र के दोना रूप धनिक अल्पतन्त्र की तुलना में अच्छे हैं।

अरस्तू का वर्गीकरण

राज्यों के वर्गीकरण की प्राचीन योजनाना में अरस्तू का वर्गीकरण सबसे अधिक प्रसिद्ध है। अरस्तू प्लेटो के उपर्युक्त वर्णित वर्गीकरण से काफी प्रभावित था। अरस्तू का वर्गीकरण प्लेटो की भांति दो सिद्धांतों पर आधारित है—प्रथम, संख्या का सिद्धांत अर्थात् प्रभुसत्ता को धारण करने वाले शासक वर्ग की संख्या, एवं द्वितीय, उद्देश्य का सिद्धांत अर्थात् उद्देश्य जिसके लिए शासक-वर्ग प्रभुसत्ता का प्रयोग करता है। इसमें अरस्तू अपना तीसरा सिद्धांत—समय-चक्र का सिद्धांत—जोड़ देता है।⁸ स्मरणीय है कि अरस्तू इतिहास का विद्यार्थी था और उसके कथन एवं निष्कर्ष पर्यवेक्षण पर आधारित थे।

राज्यसत्ता को धारण करने वाले एक व्यक्ति, कुछ व्यक्ति एवं बहुत-से व्यक्ति हो सकते हैं। उद्देश्य की दृष्टि से उसने राज्य को दो वर्गों—अच्छे एवं बुरे या सामान्य एवं विकृत राज्य—में वर्गीकृत किया है। सामान्य राज्य वह है जिसमें शासक वर्ग द्वारा सत्ता का प्रयोग स्वायत्त रहित होकर सामान्य कल्याण के लिए किया जाता है। इसके विपरीत, शासक वर्ग जब निजी स्वायत्त के लिए ही सत्ता का प्रयोग करते हैं तब वह राज्य का पतित या विकृत रूप होता है। शासक-वर्ग जब सर्वहिताय शासन करते हैं तो अरस्तू एक व्यक्ति के शासन को एकतन्त्र, कुछ व्यक्तियों के शासन को कुलीनतन्त्र एवं बहुत से व्यक्तियों के शासन को मध्यमिन्त्र तोमतन्त्र की संज्ञा देता है। लेकिन जब शासन द्वारा सत्ता का दुरुपयोग किया जाता है और केवल शासकों के

स्वार्थों की पूर्ति की जाती है तो सामाय शासन त्रमश अत्याचारतन्त्र, अल्पतन्त्र एवं भीडतन्त्र में परिणत हो जाते हैं। यह राज्य के विकृत रूप है। अरस्तू के उपयुक्त वर्गीकरण की तालिका निम्नरत है

सविधान का स्वरूप शासक वर्ग की सख्या	शासन का सामाय रूप (Normal, Good or True form) सामाय हित में शासन	शासन का विकृत रूप (Bad or Perverted form) केवल शासक-वर्ग के निजी हित में शासन
एक व्यक्ति का शासन	राजतन्त्र (Monarchy)	अत्याचारतन्त्र (Tyranny or Despotism)
कुछ व्यक्तियों का शासन	कुलीनतन्त्र (Aristocracy)	अल्पतन्त्र (Oligarchy)
बहुसंख्यका का शासन	संवैधानिक लोकतन्त्र (Polity)	लाकतन्त्र (Democracy)

अरस्तू का यह वर्गीकरण व्यापक अध्ययन पर आधारित है। उसने अपने समय के 158 यूनानी एवं अन्य सविधानों का अध्ययन किया था। उसका मत था कि सरकार के स्वरूपों में परिवर्तन एक क्रम में आते हैं। वास्तव में, इस वर्गीकरण के द्वारा उसने सरकारों के स्वाभाविक विकास क्रम को व्यक्त करने का सफल प्रयास किया है। अरस्तू का कथन है कि सर्वप्रथम शासन का स्वरूप राजतन्त्र था। सम्भवतः इसका कारण यह था कि पहले नगर छोटे थे और उनमें गुण सम्पन्न व्यक्ति कम थे, अतः वे ही राजा नियुक्त किये जाते थे। वे परोपकारी भी होते थे और सज्जन पुरुषों द्वारा ही कल्याण सम्भव है। लेकिन जब समान गुण सम्पन्न व्यक्तियों की संख्या में वृद्धि हुई और प्रत्येक के द्वारा दूसरे की श्रेष्ठता को अस्वीकार किया जाना लगा तो उनमें राज्य की स्थापना की इच्छा उत्पन्न हुई और उन्होंने सविधान का निर्माण किया। सत्तारूढ वर्ग शीघ्र ही पतित हो गया और सावजनिक धन से अपने को धनी बनाने लगा। धन सम्मान का कारण बना अतः अल्पतन्त्र का उदय हुआ। अल्पतन्त्र अत्याचारतन्त्र में और अत्याचारतन्त्र लोकतन्त्र में परिणत होते गये क्योंकि शासक वर्ग की संख्या में लोभ की भावना के कारण निरंतर कमी होती चली गयी। अतः में जनता ने संगठित होकर शासकों पर आक्रमण करके उन्हें अपदस्थ कर लोकतन्त्र की स्थापना की।⁹

अरस्तू के सरकारों के परिवर्तन चक्र द्वारा वर्तमान यूनानी नगर राज्यों की राजनीतिक दशा की प्रतिबिम्बित किया गया है। अरस्तू के राजनीतिक परिवर्तनों के क्रम के अनुसार एवं व्यक्ति का शासन जब भ्रष्ट होकर अत्याचारतन्त्र में परिणत हो जाता है तो घाड़े-से व्यक्ति सामाय कल्याण के भाव से प्रेरित होता है और शासन पर स्वत्व स्थापित कर लेते हैं। यह कुछ व्यक्तियों का सामाय कल्याण में

कुलीनतन्त्रीय शासन है। लेकिन यह भी दीर्घजीवी नहीं रहता। कुछ व्यक्तियों के शासन का भी भ्रष्ट होना अस्वाभाविक नहीं है। कुलीनतन्त्र शक्ति एव भ्रष्ट तरीकों से सत्ता का निजी स्वार्थ में प्रयोग करते हुए अपनी सत्ता कायम रखता है। इसे अरस्तू अल्पतन्त्र कहता है। अतः य इस धृष्ट शासन के विरुद्ध जन विद्रोह होता है और अल्पतन्त्र का स्थान बहुसम्यक् का शासन या संवैधानिक लोकतन्त्र ले लेता है। अरस्तू के अनुसार संवैधानिक लोकतन्त्र का भी शीघ्र पतन हो जाता है। वह सर्वजन हिताय शासन न रहकर बहुसम्यक् का शासन हो जाता है। सर्वत्र अराजकता एव स्वच्छन्दता का साम्राज्य छा जाता है। इसे मीन्तन्त्र की सत्ता दी जा सकती है। अरस्तू इसे लोकतन्त्र की सत्ता देता है। पुन अव्यवस्था-जनित स्थिति से क्षुब्ध हाकर कोई गुण-सम्पन्न व्यक्ति व्यवस्था व शांति की स्थापना करता है। इस प्रकार परिवर्तन चक्र पूर्ण होता है तथा नवीन चक्र पुन आरम्भ हो जाता है। स्मरणीय है कि अरस्तू का कुछ व्यक्तियों के शासन से अथ वास्तव में धनिकों के शासन से है एव बहुसम्यक् के शासन से अथ निधनों के शासन से है।

आलोचना—अरस्तू के वर्गीकरण की निम्न प्रमुख आलोचनाएँ की जाती हैं

(1) प्रो सीले के अनुसार अरस्तू का वर्गीकरण आधुनिक राज्यों के लिए अनुपयुक्त है।¹⁰ गिलक्राइस्ट ने इस विचार को निम्न शब्दों में व्यक्त किया है—
“आधुनिक सरकारों के लिए अरस्तू का वर्गीकरण अपर्याप्त है लेकिन परवर्ती सभी वर्गीकरणों को यह ऐतिहासिक आधार प्रदान करता है।”¹¹

(2) अरस्तू का वर्गीकरण गानर के अनुसार ‘सरकारों के वर्गीकरण के रूप में भी उपयुक्त नहीं है क्योंकि इसका आधार कोई वैज्ञानिक सिद्धांत नहीं है, जिसके अनुसार सरकार की मूल विशेषताओं एव संगठन के रूपों में स्पष्ट अंतर किया जा सके।’ गानर के अनुसार यह राज्यों का वर्गीकरण है, न कि सरकारों का वर्गीकरण।¹²

(3) जर्मन विचारक वॉन मोल के अनुसार इस वर्गीकरण का आधारभूत सिद्धांत साव्यवी न होकर गणितीय और गुणमूलक न होकर सख्यामूलक है।¹³ उदाहरण के लिए कुलीनतन्त्र व लोकतन्त्र में केवल सख्या का अंतर है।

10 “He knew only city states and they were ‘marvellously unlike’ the country states of modern times and therefore any classification which would put them in the same category would be of little value”—Seeley *Introduction to Political Science*, p 49, as referred by Garner *Political Science and Government*, p 225

11 Gilchrist *Principles of Political Science*, 1930, p 228

12 Garner *op cit*, p 225

13 Von Mohl *Encyclopedia of Political Science*, p 111, quoted by Garner *op cit* p 225

(4) यिलसन का मत है कि कुलीनतंत्र अत्र विकास-चक्र से हट गया है और एकतंत्रीय व्यवस्था के बाद ही लोकतंत्र की स्थापना हो जाती है।¹⁴

(5) सीकॉक¹⁵ के अनुसार अरस्तू के वर्गीकरण का प्रयोग सवधानिक एवं सीमित एकतंत्रीय राज्यों में नहीं किया जा सकता। यदि लोकतंत्र से अथवा ऐसे शासन से है जिसमें सत्ता जनता के हाथों में होती है और यदि दो देशों के शासनों के संगठन पर ध्यान न दिया जाये तो ग्रीस एवं संयुक्त राज्य अमेरिका लोकतंत्र की श्रेणी में आते हैं। इसके विपरीत, ग्रीस में राजतंत्र है अतः अरस्तू के वर्गीकरण के अनुसार वह एकतंत्र के अंतर्गत आता है। ऐसा करना केवल औपचारिक दृष्टि से ही ठीक होगा, व्यावहारिक रूप में बर्दाश्त नहीं।

(6) अरस्तू के वर्गीकरण में सघीय एवं असघीय राज्यों का भेद नहीं रखा गया है और न विधानमण्डल एवं नायपालिका के बंधानिक सम्बन्धों पर आधारित शासन व्यवस्थाओं के अंतर को स्पष्ट किया गया है।

(7) अरस्तू का वर्गीकरण मिश्रित शासन व्यवस्था वाले देशों पर लागू नहीं होता है। प्रो सीले के अनुसार इंग्लैंड का संविधान तीनों शासन-तंत्रों का सुंदर मिश्रण है। इंग्लैंड के संविधान में राजा है, लॉर्डसभा कुलीनतंत्र का प्रतीक है तथा लोकसभा लोकतंत्र का प्रतिनिधित्व करती है। अरस्तू का वर्गीकरण ऐसे राज्य पर लागू नहीं हो सकता।

समीक्षा—वॉन मोल की उपर्युक्त आलोचना का प्रत्युत्तर वर्गेंस ने दिया है। वह वॉन मोल की आलोचना को अशुद्ध एवं असावधानीयुक्त मानता है। वर्गेंस के अनुसार अरस्तू का वर्गीकरण जहाँ तक राज्यों के वर्गीकरण का आधार है, उचित व तर्कपूर्ण है। वर्गेंस इस आलोचना को स्वीकार नहीं करता कि अरस्तू का वर्गीकरण केवल सख्यामूलक है, या वह सावयवी या गुणात्मक नहीं है। उसका तर्क है कि सख्या एवं अनुपातों (proportions) का प्रयोग तो केवल यह सिद्ध करने के लिए किया गया है कि जनता में राज्य सम्बन्धी जागरूकता शनैः शनैः कैसे व्यापक होती है एवं कितनी मात्रा में उसका विकास होता है। अतः राजनीतिक चेतना से युक्त व्यक्तियों की सख्या तथा उनके द्वारा राज्य एवं शासन के कार्यों¹⁶ में भाग लेने के कारण राज्य का सावयवी स्वरूप निश्चित होता है।

अरस्तू द्वारा शासन के उद्देश्य के आधार पर सामान्य व विवृत राज्यों में भेद शासन के गुणात्मक पहलू पर बल देता है।

अरस्तू की मुख्य समस्या यह थी कि हमें राज्य के स्वरूप की खोज की जाय

14 Wilson *op cit*, p 578

15 Leacock *Elements of Political Science* 1929 pp 112 13

16 Burgess as quoted by Garner *op cit*, p 225 (Burgess *Political Science and Constitutional Law* p 72)

जिससे परिवर्तन-चक्र का अन्त हो जाय। मध्यम वर्ग का शासन, जिसे वह सर्वधानिक लावतत्र (Polity) कहता है, ऐसा ही शासन था। इसे वह मिश्रित सविधान (Mixed Constitution) की सजा देता है।

अरस्तू के पश्चात् लगभग 1500 वर्षों तक उसी व सिद्धांतों के आधार पर विद्वान राज्या का वर्गीकरण करते रहे हैं। सिसेरो पोलिवियस मैकियावेली, बोदा, जान लाव, रूसो आदि सभी विचारक इस सम्बन्ध में अरस्तू से प्रेरणा लेते रहे हैं। आधुनिक विद्वानों के वर्गीकरण में भी अरस्तू के सिद्धांतों की स्पष्ट झलक दिखायी देती है। अरस्तू के बाद भी अनेक विचारकों ने राज्या को वर्गीकृत करने का प्रयास किया है। अग्रे विचारकों के वर्गीकरण

पोलिवियस ने राज्यों के परम्परागत वर्गीकरण को ही स्वीकार किया है। वह प्लेटो एवं अरस्तू से इस सम्बन्ध में प्रभावित है। राजतन्त्र, कुलीनतन्त्र एवं प्रजातन्त्र को वह राज्यों का शुद्ध या सामान्य स्वरूप मानता था तथा अत्याचारतन्त्र अल्पतन्त्र एवं भ्रष्टतन्त्र इनके विकृत रूप थे। उसके अनुसार शुद्ध या सामान्य रूपा के बाद राज्यों के विकृत रूप परिवर्तन-चक्र में आते रहते हैं। अतः राज्या के परिवर्तन का क्रम राजतन्त्र, अत्याचारतन्त्र, कुलीनतन्त्र, अल्पतन्त्र, लावतत्र एवं भ्रष्टतन्त्र है। लेकिन शीघ्र ही भ्रष्टतन्त्र के अन्तर्गत एव अत्याचार का विरोध करने के लिए एक साहसी नेता का आविर्भाव होता है। जनता के समर्थन से वह शासन पर प्रभुत्व स्थापित कर लेता है। एक चक्र के पूर्ण होने पर दूसरा चक्र चलने लगता है।

शासन में स्थिरता लाने एवं परिवर्तन चक्र को रोकने के लिए पोलिवियस ने मिश्रित सविधान की धारणा को उपस्थित किया है अर्थात् विभिन्न शासन प्रणालियों के श्रेष्ठ तत्त्वों का मिश्रण किया है। उसके अनुसार शासन में अवरोध एवं सन्तुलन (checks and balances) की व्यवस्था की जानी चाहिए जिससे शासन प्रणाली को नष्ट करने वाले तत्त्वों का विरोध दूसरे तत्त्व करते रहे एवं उसे विनाश से बचाते रहे। पोलिवियस के अनुसार यूनानी विधिवेत्ता लाइकूरगस (Lycurgus) ने स्पार्टा के शासन में यह व्यवस्था सफलतापूर्वक की थी। गणतन्त्रीय रोम के मिश्रित सविधान की पोलिवियस ने भूरि भूरि प्रशंसा की है क्योंकि इससे रोम में स्थिरता स्थापित हो सकी थी। रोम के मिश्रित सविधान में तीनों प्रकार की सरकारों का सम्मिश्रण था। वॉसल (Consuls) राजतन्त्र के सिद्धांत का, सीनेट कुलीनतन्त्र का तथा असेम्बली लोकतन्त्र के सिद्धांतों का प्रतिनिधित्व करती थी और एक अग्रे दूसरे पर अवरोध का वाय करता था। परिणामस्वरूप स्थायित्व सम्भव हो सका था।

यद्यपि प्लेटो एवं अरस्तू ने मिश्रित सविधान की चर्चा की है परन्तु पोलिवियस ने सर्वप्रथम रोमन साम्राज्य के अनुभव के आधार पर उसके गुणों की विस्तृत व्याख्या की और अवरोध एवं सन्तुलन के सिद्धांत का प्रतिपादन किया। डनिंग के अनुसार शासन की अस्थिरता दूर करने के लिए प्लेटो एवं अरस्तू ने विभिन्न शासन प्रणालियाँ

त तत्वा ता सम्मिश्रण करा ता गुभाय न्याय ? तितु पालिग्रियम म्यागियन त तितु दागा के तीनो अगा के परस्पर विरोध का आशयव माता था ।¹⁷

स्मरणीय है कि पालिग्रियस के उपयुक्त निष्कर्षों का सम्बन्ध राम के गण राज्य की विशेष शासक व्यवस्था से ही है ।

सिसेरो ने भी मिश्रित सविधान तथा अवरोध एवं सन्तुलन के सिद्धान्त की मुक्तकण्ठ से प्रशंसा की है । रोमन विचारक सिसेरो की पालिग्रियस की भाँति इस क्षेत्र में कोई मौलिक देन नहीं है । सिसेरो के काल में पालिग्रियस द्वारा प्रणालित रोमन गणराज्य पतनो-मुख था । पोलिग्रियस के मिश्रित सविधान एवं शासन प्रणालियाँ के परितन्त्र-क्षेत्र ने सम्बन्ध में सिसेरो ने उसका सामान्यतः अनुसरण किया है । उसने एक अतिरिक्त मत भी प्रस्तावित किया है । उसने शासन के तीन अंगों का तीन सिद्धान्तों का प्रतीक माना है । कांसल (राजतन्त्र) सत्ता के मिद्धात का, सीनेट (कुलीनतन्त्र) सम्मान एवं प्रभाव का, असेम्बली (लोकप्रिय जनसभा) स्वतन्त्रता के सिद्धांत का प्रतीक है । जब इन तीनों सिद्धान्तों में समन्वय होता है तभी व्यवस्था एक स्थायित्व सम्भव है । सिसेरो गेटिल के अनुसार राजतन्त्र को श्रेष्ठतम, कुलीनतन्त्र को उसके पश्चात् एवं लोकतन्त्र को निम्नतम स्थापित करता है ।¹⁸

आधुनिक युग के कुछ मुख्य वर्गीकरण

आधुनिक युग के प्रारम्भ में फ्रांसीसी विद्वान् जॉन बोदा मुख्य विचारक हैं जिसने राज्यों का वर्गीकरण प्रस्तुत किया है । उसके वर्गीकरण का आधार राज्य के प्रभुत्व को धारण करने वालों की संख्या है । जब प्रभुसत्ता एक व्यक्ति के हाथों में होती है तो उसे एकतन्त्र, जब नागरिकों के बहुमत से कम व्यक्तियों के हाथों में होती है तो उसे कुलीनतन्त्र और जब प्रभुसत्ता बहुसंख्यक व्यक्तियों के हाथों में होती है तो उसे लोकतन्त्र कहते हैं ।

बोदा ने राजतन्त्र को तीन वर्गों में विभक्त किया है—शाही या शुद्ध राजतन्त्र, निरंकुश राजतन्त्र एवं अत्याचारी राजतन्त्र । शाही राजतन्त्र में बोदा के अनुसार प्रजा स्वेच्छा से राजा के द्वारा निर्मित नियमों का पालन करती है, शासक ईश्वर एवं प्रकृति के नियमों के अनुसार शासन करता है तथा प्रजा के अधिकार व सम्पत्ति सुरक्षित रहते हैं । बोदा इसे राजतन्त्र का श्रेष्ठतम रूप मानता है ।

निरंकुश राजतन्त्र में राजा प्रजा पर उसी प्रकार शासन करता है जिस प्रकार प्राचीनकाल में कुलपिता दासा पर शासन करता था । अत्याचारी राजतन्त्र में राजा प्रजा के ऊपर मनमाने ढंग से शासन करता है तथा वह प्रकृति एवं समाज के कानूनों की अवहेलना करता है ।¹⁹

17 Dunning, W A *History of Political Theories* (Indian edn, 1966), pp 117-118

18 Gettcell *History of Political Thought*, (Hindi version, 1960), p 106

19 Sabine *op cit*, p 346

थॉमस हॉब्स (Thomas Hobbes) के वर्गीकरण में वार्ड नवीनता नहीं है। अरस्तू के वर्गीकरण की तुलना में हास का वर्गीकरण घटिया है। अरस्तू की भाँति राज्य के लक्ष्य या उद्देश्य को हॉब्स महत्व नहीं देता। हास के वर्गीकरण का आधार एक, कुछ या बहुत व्यक्तियों के हाथों में संप्रभुता का होना है। हास के अनुसार यदि प्रभुत्व का प्रतिनिधित्व एक व्यक्ति करता है तो वह राजतन्त्र है। यदि सभी व्यक्तियों की समा के हाथों में प्रभुत्व है तो उसे लोकतन्त्र (Popular Commonwealth) और यदि सभी व्यक्तियों के एक अंग के हाथों में प्रभुत्व है तो उसे कुलीनतन्त्र कहेंगे। हास अत्याचारतन्त्र (Tyranny), अल्पतन्त्र (Oligarchy) एवं अराजकता की अवस्था में अपरिचित नहीं था, लेकिन वह इन्हें पृथक् राज्य के स्वरूप के रूप में स्वीकार नहीं करता।

जॉन लॉक (John Locke) के अनुसार शासन का स्वरूप इस बात पर निर्भर करता है कि विधायी शक्ति किस अंग में निहित है। जॉन लॉक विधायी शक्ति को ही प्रमुख मानता था। यदि समाज के बहुसंख्यकों द्वारा विधि निर्माण की शक्ति का प्रयोग स्वयं किया जाता है और विधि को अपने द्वारा नियुक्त अधिकारियों से प्रियार्थित कराया जाता है तो यह कुछ लोकतन्त्रात्मक शासन प्रणाली है। यदि विधि-निर्माण की शक्ति समाज के थोड़े से व्यक्तियों अथवा उनके उत्तराधिकारियों के हाथों में है तो वह अल्पतन्त्र है। यदि शक्ति एक व्यक्ति के हाथों में है तो वह राजतन्त्र है। अतः लॉक ने राज्या को राजतन्त्र, कुलीनतन्त्र एवं लोकतन्त्र में वर्गीकृत किया है। राजतन्त्र को उसने वसानुगत एवं निवाचित दो वर्गों में विभाजित किया है।

मोंटेस्क्यू (Montesquieu) ने राज्य को तीन वर्गों में वर्गीकृत किया है गणराज्य (Republic), राजतन्त्र (Monarchy), एवं निरंकुशतन्त्र (Despotism)। गणतन्त्रीय व्यवस्था के उसने दो उपविभाग किये हैं लोकतन्त्रीय (Democratic) एवं कुलीनतन्त्रीय (Aristocratic)।

गणतन्त्रीय व्यवस्था में संप्रभुत्व शक्ति सम्पूर्ण व्यक्तियों के निवाय में या उनमें एवं भाग में निहित होती है। लोकतन्त्रीय व्यवस्था में एक व्यक्ति द्वारा विधि का अनुसार शासन करता है। निरंकुशतन्त्र में एक व्यक्ति बिना किसी विधि या नियम के अपनी इच्छा के अनुसार शासन करता है। मोंटेस्क्यू के अनुसार प्रजा शासन का एक विशेष गुणोत्त से सम्बन्ध है। नागरिक सेवा (Civil virtue) का भाव शासक का, सम्मान (honour) राजतन्त्र का एवं भय (slavishness) निरंकुशतन्त्र का आधारभूत गुणोत्त है।²⁰ मोंटेस्क्यू ने एकान्त एवं मध्यमक तथा मन्दोक्त एवं अतिसरस्य सरकारों का भेद नहीं किया है। मोंटेस्क्यू के अनुसार लोकतन्त्र का उद्देश्य वर्गीकरण विरोध पर आधारित नहीं है और न गुणन्याय ही है जो न केवल हैरिण्टन के वर्गीकरण में ही सुचना की जा सकती है किमति कि राज्य का भू-मालिकी (land tenure) के आधार पर वर्गीकृत किया गया है। मोंटेस्क्यू ने भी मन्दोक्त का

कास की राजनीतिक समस्याओं से प्रभावित होकर अपना वर्गीकरण का बल बलपन पर आधारित किया है।²¹

रूसो ने राज्या की राजतंत्र, बुलीनतंत्र एवं सोवतंत्र में वर्गीकृत किया है। बुलीनतंत्र को उसके द्वारा प्राकृतिक (natural), निर्वाचित (elective) एवं वंशानुगत (hereditary) में वर्गीकृत किया है। रूसो प्रत्यक्ष प्रजातंत्र का समर्थक था।

जमन विचारक ब्लुन्टशी (Bluntschli)²² ने अरस्तू के वर्गीकरण को स्वीकार किया है। किंतु वह उसमें धर्मतंत्र या देवतंत्र (Theocracy) के एक और वग को बढ़ा देता है। देवतंत्र का पतित रूप मूर्तितंत्र (Idolocracy) है। ब्लुन्टशी के अनुसार देवतंत्र में किसी मानवीय सत्ता को स्वीकार नहीं किया जाता, अपितु सर्वोच्च सत्ता ईश्वर या किसी देवता (God) या किसी अन्य देवपुरुष या प्रत्यय (Idea) में निहित होती है। शासक वग संप्रभुता को धारण नहीं करते अपितु वे अदृश्य सत्ता के सेवक या उपाधिकारी (Viceregent) होते हैं। यूरोप में मध्य युग में पोप का शासन इसका एक उदाहरण है। ब्लुन्टशी के वर्गीकरण को मानर ने अद्वैतानिक²³ एवं लीकॉव²⁴ ने भ्रामक बताया है।

19वीं सदी के जमन विचारक रॉबर्ट वान मोल (Robert Von Mohl) ने राज्यों को पितृसत्तात्मक (Patriarchal), धर्मतंत्र (Theocratic), निरकुशतंत्र (Despotic), प्राचीन राज्य (Classic), सामंती (Feudal) एवं संवैधानिक (Constitutional) वर्गों में विभाजित किया है। वान मोल के वर्गीकरण²⁵ का आधार ऐतिहासिक है।

इसका सबसे बड़ा दोष यह है कि शासन के विभिन्न वग एक दूसरे का अति-क्रमण करते हैं। इसमें राज्य व सरकार के बीच भेद करने का प्रयत्न भी नहीं किया गया है। मानर के अनुसार यह किसी वधानिक आधार पर आधारित नहीं है और न ही इसका व्यावहारिक मूल्य है।²⁶

मरियट का वर्गीकरण

वर्तमान लेखकों में सर जे ए आर मरियट का वर्गीकरण²⁷ उसके समय तक के सभी वर्गीकरणों में श्रेष्ठ माना जाता है। उसने आधुनिक राज्यों का निम्नलिखित तीन पृथक् आधारों पर वर्गीकरण किया है

(1) क्या राज्य एकात्मक है या सघातक ?

21 Sabine *Ibid*, p 469

22 Bluntschli: *Theory of the State*, Book VI quoted by Garner *op cit* pp 230 31

23 Garner *Political Science* (1951) p 231

24 Leacock *Elements of Political Science*, 1929 p 114

25 Von Mohl *Encyclopedia of Political Sciences*, Sec 15 43 44, 47, 48, 50 cited by Garner *op cit*, p 230

26 Garner *op cit* p 230

27 Marriot J A R *English Political Institutions*, (Fourth edn, 1955), pp 15 25

(2) क्या राज्य वा सविधाना दुष्परिवर्तनीय (flexible) ?

(3) क्या शासन वा स्वरूप ससदीय (parliamentary) अर्थात् उत्तरदायी है या अससदीय (non parliamentary) अर्थात् राजतन्त्रीय (monarchical) या अध्यक्षीय (presidential) है ?

एवात्मक एव सप्तात्मक वा अन्तर शक्तिया के विभाजन (division of power) पर आधारित है। दुष्परिवर्तनीय एव सुपरिवर्तनीय वर्गीकरण सविधान म सहाधन की प्रणाली पर आधारित है। तीसरे वर्गीकरण वा आधार वायपालिका एव व्यवस्थापिका के पारस्परिक सम्बन्ध हैं। वायपालिका यन्त्र व्यवस्थापिका के प्रति उत्तर दायी होती है तो उसे ससदीय प्रणाली या मन्त्रिमण्डलीय प्रणाली या उत्तरदायी शासन की सत्ता दी जाती है। जहाँ वायपालिका एव व्यवस्थापिका एक दूसरे से स्वतन्त्र और पृथक् होते हैं अर्थात् शासन के अंग के पारस्परिक सम्बन्ध शक्ति पृथक्करण पर आधारित होते हैं उसे अध्यक्षीय प्रणाली कहते हैं। राजतन्त्र में एक व्यक्ति वा शासन होता है परन्तु वह वशानुगत आधार पर नियुक्त होता है। फ्रांस एकात्मक राज्य और संयुक्त राज्य अमेरिका सप्तात्मक राज्य के उदाहरण हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका का सविधान कठोर है तो इंग्लैण्ड व यूजीलैण्ड के सविधान सुपरिवर्तनीय या लचीले हैं। इंग्लैण्ड, भारत बनाडा आदि देश ससदीय व्यवस्था के तथा संयुक्त राज्य अमेरिका अध्यक्षीय व्यवस्था के उदाहरण हैं। अफगानिस्तान²⁸ एव नेपाल म राजतन्त्र है। इंग्लैण्ड में ससदीय व्यवस्था होते हुए भी वहाँ संवैधानिक राजतन्त्र है। अमेरिका म राष्ट्रपति है। भारत म भी राष्ट्रपति है परन्तु उसकी स्थिति ब्रिटिश राजा के समकक्ष है। ससदीय व्यवस्था म दो वायपालिकाएँ—नाममात्र की एव वास्तविक—होती हैं। नाममात्र की वायपालिका राज्याध्यक्ष वा वाय सम्पादित करती है। अमेरिकी राष्ट्रपति जो अध्यक्षीय वायपालिका है, राज्य व शासन दोनों का ही अध्यक्ष होता है।

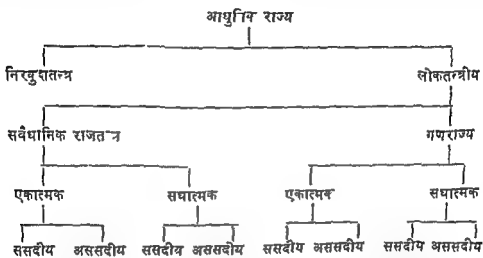
स्टीफेन लीकाक का वर्गीकरण

प्रो० स्टीफेन लीकाक²⁹ ने मैरियट से मिलता जुलता परन्तु उससे कहीं व्यापक वर्गीकरण प्रस्तुत किया है। उसने आधुनिक राज्यों को मोटे तौर पर दो वर्गों म विभाजित किया है—निरंकुश (Despotic) एव लोकतन्त्रीय (Democratic)। लोकतन्त्रीय राजतन्त्र में प्रभुसत्ता जनता में निवास करती है। वशानुगत आधार पर राज्य वा अध्यक्ष होने पर भी राजा नाममात्र वा शासक होता है। उसकी शक्तियों का प्रयोग अन्य लोकतन्त्रीय संस्थाओं द्वारा किया जाता है। संवैधानिक राजतन्त्र वा इंग्लैण्ड सर्वोत्तम उदाहरण है। गणराज्य म राज्य का अध्यक्ष जनता द्वारा निश्चित काल के

28 अफगानिस्तान में जुलाई 1973 में क्रांति द्वारा राजतन्त्रीय व्यवस्था का अन्त कर दिया है और गणराज्य की स्थापना की गयी है।

29 Leacock, Stephen *Elements of Political Science*, 1929, p 117

लिए चुना जाता है। उपरोक्त दोना प्रकार के पुन दो भेद किये गये हैं—एकात्मक एवं सघात्मक। एकात्मक एवं सघात्मक प्रत्येक का पुन ससदीय एवं अससदीय वर्गों में विभाजित किया गया है। गिनशाइस्ट ने लोकाव के वर्गीकरण को निम्न तालिका द्वारा व्यक्त किया है



यह वर्गीकरण भी व्यापक नहीं है। प्रथम विश्वयुद्ध के बाद नवीन प्रकार के राज्यों का यूरोप में उदय हुआ। यह सर्वाधिकारवादी राज्य लोकतंत्र विरोधी सिद्धांत पर आधारित थे। इटली का फासीवादी शासन, जर्मनी का नाजीवादी शासन एवं रूस में साम्यवादी सरकारें इस प्रकार के राज्यों के उदाहरण हैं। जर्मनी एवं रूस गणतन्त्रीय देश थे तथा इटली में राजतंत्र था। सभी में एकदलीय प्रणाली थी। इन देशों में कार्यपालिका उत्तरदायित्व के सिद्धांत पर गठित नहीं थी। व्यक्ति का अस्तित्व राज्य में विलीन हो जाता है। राज्य का अध्यक्ष अधिनायक या अधिनायक की तरह का होता है। वह सम्पूर्ण समाज के जीवन को नियमित एवं निर्देशित करता है। इन राज्यों में व्यक्ति की स्वतंत्रता का निषेध होता है और व्यक्तियों को लोकतन्त्रीय देशों की भांति मौलिक अधिकार प्राप्त नहीं होते हैं। प्रो० लोकाव के वर्गीकरण में इन राज्यों का उल्लेख नहीं है। इन राज्यों को वर्गीकरण में शामिल करने के लिए यह आवश्यक है कि आधुनिक राज्यों में निरंकुशतन्त्रीय एवं लोकतन्त्रीय वर्गों के अतिरिक्त एक तीसरा वर्ग और जोड़ा जाय जिससे अलोकतन्त्रीय राज्यों को स्थान दिया जा सके। लेकिन इस वर्गीकरण में भी एक दोष रह जाता है। लोकतन्त्रीय शासन के दो रूप हैं—प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष। प्राचीन यूनान में नगर राज्या का संगठन प्रत्यक्ष लोकतंत्र के आधार पर था। आज प्रायः सभी लोकतन्त्रीय देशों में अप्रत्यक्ष या प्रतिनिधिमूलक लोकतंत्र पाया जाता है। अतः व्यावहारिक दृष्टि से लोकतन्त्रीय सरकारों को प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष में विभाजित न करने से कोई हानि नहीं है। प्रत्यक्ष लोकतंत्र आधुनिक काल में कबल ऐतिहासिक महत्व रखता है।

आधुनिक राज्यो के वर्गीकरण के लिए स्ट्राग व अनुसार एस आधार ढढने की आवश्यकता है जो सभी राज्या म पाये जाते हो तथा जिनसे राज्यो को उनके सगठन की विभिन्नता के अनुसार वर्गीकृत किया जा सके । दूसरे शब्दो मे, प्रत्येक आधार या विशेषता की जाँच करके राज्यो को उनके भेद के अनुरूप विभिन्न वर्गों मे वर्गीकृत कर देना चाहिए । स्ट्राग के अनुसार वर्गीकरण के पाच आधार है ³⁰

- (1) राज्य की प्रकृति अर्थात् एकात्मक या सघात्मक ।
- (2) सविधान की प्रकृति अर्थात् दुष्परिवर्तनीय या सुपरिवर्तनीय ।
- (3) व्यवस्थापिका की प्रकृति ।
- (4) कायपालिका की प्रकृति ।
- (5) 'यायपालिका की प्रकृति ।

स्ट्राग ने उपर्युक्त वर्गीकरण को स्पष्ट करने के लिए निम्नलिखित तालिका प्रस्तुत की है ³¹

विभाजन या वर्गीकरण के आधार	प्रथम प्रकार	द्वितीय प्रकार
1 राज्य की प्रकृति	एकात्मक	सघात्मक या अद्वसघात्मक
2 सविधान की प्रकृति	सुपरिवर्तनीय (आवश्यक नहीं कि अलिखित हो)	दुष्परिवर्तनीय (आवश्यक नहीं कि पूर्णत लिखित हो)
3 व्यवस्थापिका की प्रकृति	(1) (अ) व्यस्क मताधिकार (ब) एकसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र (ii) अनिर्वाचित सदन (iii) प्रत्यक्ष लोक नियंत्रण	(1) (अ) सीमित व्यस्क मताधिकार (ब) बहुसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र (ii) निर्वाचित या आंशिक रूप में निर्वाचित द्वितीय सदन (iii) इस प्रकार के नियंत्रण का अभाव
4 कायपालिका की प्रकृति	संसदीय	असंसदीय
5 'यायपालिका की प्रकृति	विधि के शासन के आधीन (सामान्य विधि वाले देशों में)	प्रशासकीय विधि व आधीन

उपर्युक्त वर्गीकरण के आधारों का विसर्पण निम्नवत् है

राज्य की प्रकृति का आधार शक्ति का विभाजन है अर्थात् राज्य एकात्मक है अथवा सघातमक।³² संविधानों का विभाजन उनकी संशोधन प्रक्रिया पर आधारित है। लिखित एवं अलिखित में संविधानों का वर्गीकरण भ्रामक है। संशोधन प्रक्रिया के अनुसार संविधान सुपरिर्वर्तनीय एवं दुष्परिवर्तनीय में वर्गीकृत किये जाते हैं। उपरोक्त दोनों वर्गीकरण के उपर्युक्त आधार हैं।³³

व्यवस्थापिका की प्रकृति के सम्बन्ध में स्ट्राग का मत है कि आधुनिक व्यवस्थापिकाओं को एकसदनीय एवं द्विसदनीय व्यवस्थापिका में विभाजित करना उपयोगी आधार नहीं माना जा सकता। 'यूजीलैण्ड, डेनमार्क' आदि देशों में एकसदनीय व्यवस्थापिका है। वे इस व्यवस्था द्वारा अपनी सम्पूर्ण आवश्यकताओं की पूर्ति कर लेते हैं जबकि कुछ देशों में संघीय व्यवस्था के कारण द्विसदनीय व्यवस्थापिकाएँ स्थापित की गयी हैं। स्ट्राग ने व्यवस्थापिका को वर्गीकृत करने के तीन आधार प्रस्तुत किये हैं

(1) मतदान प्रणाली—इस सम्बन्ध में निर्वाचन एवं क्षेत्र सम्बन्धी दो प्रश्न विचारणीय हैं।

(2) व्यवस्थापिका या विधानमण्डल के द्वितीय सदन की प्रकृति—द्वितीय सदन को निर्वाचित (आशियन रूप से निर्वाचित) तथा अनिर्वाचित के आधार पर विभाजित कर सकते हैं। यह केवल द्विसदनीय व्यवस्थापिकाओं के सदन में ही सम्भव है।

(3) कुछ आधुनिक संविधानों में व्यवस्थापिकाओं पर मतदाताओं को प्रत्यक्ष लोक नियंत्रण की शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं लेकिन यह व्यवस्था बहुत से संविधानों में नहीं है।

कायपालिका को उसकी प्रकृति की दृष्टि से संसदीय एवं असंसदीय में वर्गीकृत किया गया है।³⁴ न्यायपालिका की प्रकृति के अनुसार वर्गीकरण का आधार विधि का शासन (Rule of Law) एवं प्रशासकीय विधि (Droit Administratif) है।³⁵

प्रत्येक राज्य का उपर्युक्त आधारों पर परीक्षण करने पर उनके अलग-अलग परिणाम होंगे। एक राज्य एक ही प्रकार का नहीं होगा। यदि एक राज्य एकात्मक हो सकता है तो उसका संविधान लचीला न होकर कठोर भी हो सकता है। स्ट्राग ने उपर्युक्त तालिका के आधार पर इंग्लैण्ड और अमेरिका के संविधानों को वर्गीकृत किया है।

अध्ययन की सुविधा हेतु इसे निम्नलिखित तालिका द्वारा व्यक्त कर सकते हैं

-
- 32 देखिए छठा अध्याय
33 देखिए तीसरा अध्याय।
34 देखिए नवां अध्याय।
35 देखिए पन्द्रहवां अध्याय।

आधार	इंग्लण्ड का सविधान	संयुक्त राज्य अमेरिका का सविधान
1 राज्य की प्रकृति	एकात्मक	संघात्मक
2 सविधान की प्रकृति	लचीला	कठोर
3 व्यवस्थापिका की प्रकृति	(i) (अ) सावभौम वयस्क मताधिकार (ब) एकसदस्यीय निर्वाचन-क्षेत्र (ii) अनिर्वाचित द्विसदनीय व्यवस्थापिका (वक्षानुगत) (iii) कोई प्रत्यक्ष लोक नियंत्रण नहीं	सावभौम वयस्क मताधिकार एकसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र निर्वाचित द्विसदनीय व्यवस्थापिका कोई लोक नियंत्रण नहीं
4 न्यायपालिका की प्रकृति	संसदीय	असंसदीय (अन्यक्षात्मक)
5 न्यायपालिका की प्रकृति	विधि का शासन	विधि का शासन

स्ट्रांग के अनुसार उपर्युक्त वर्गीकरण विभिन्न आधुनिक सविधान शास्त्रियों द्वारा प्रस्तुत सुझावों पर आधारित है। लेकिन किसी ने भी अपने सुझावों को प्रत्याखित नहीं किया था।³⁷ स्ट्रांग यह दावा नहीं करता कि यह वर्गीकरण पूर्ण है क्योंकि वर्तमान संवैधानिक राजनीति को तुलनात्मक दृष्टि से वर्गीकृत करना कठिन है लेकिन उसका मत है कि यह वर्गीकरण पर्याप्त व्यापक है।

डॉ० आर्चीबाल्ड ने ग्राइस, जेम्स (Jenks) एवं मैरियट द्वारा प्रस्तावित विचारों के आधार पर शासन के वर्गीकरण की एक तालिका प्रस्तुत की है। यह वर्गीकरण दो प्रमुख विचारों पर आधारित है ³⁸ (1) राज्य का कार्य-क्षेत्र, एवं (2) राजनीतिक संगठन की प्रकृति।

उपर्युक्त विभाजन के दोनों आधारों पर राज्यों को उदार एवं सर्वाधिकारवादी (साम्यवादी एवं फासीवादी) में विभाजित किया गया है। राजनीतिक संगठन की प्रकृति के छ उपभाग किये गये हैं, अर्थात् राज्य, सविधान, निर्वाचन, व्यवस्थापिका, न्यायपालिका, एवं न्यायपालिका की प्रकृति। डॉ० आर्चीबाल्ड द्वारा प्रस्तुत विचार स्ट्रांग द्वारा स्वीकृत वर्गीकरण पर आधारित है।

आधुनिक काल में राजतन्त्रीय एवं भुनोन्नतन्त्रीय गामा-व्यवस्थाएँ प्रायः समाप्त हो चुकी हैं। राजतन्त्र भी अब संवैधानिक राजतन्त्र में परिवर्तित हो गये हैं। हमने कुछ ही अपवाद हैं। अधिकांश देशों में लोकतन्त्रात्मक शासन-व्यवस्था प्रचलित है। वर्तमान युग लोकतन्त्र का युग है। कुछ राज्यों में अधिनायकतन्त्र के विभिन्न रूप भी पाये जाते हैं। आगामी पृष्ठा में भारत के विवेचन प्रस्तुत हैं।

37 Strong *op cit*, p 63

38 Argyratham *op cit*, 1965 pp 347-348

सम्यक् के हाथों में होता है क्योंकि जिस समाज के लोग एकमत नहीं होते उसमें सम्पूर्ण समाज की इच्छा का वैध एव शांतिमय तरीके से पता लगाने का कोई उपाय नहीं किया जा सके है।⁴⁶

उपर्युक्त सभी परिभाषाओं से यह स्पष्ट होता है कि लोकतन्त्र जनता का या उसके बहुसंख्यक भाग का शासन है परन्तु न तो जनता और न उसका बहुसंख्यक भाग शासन करता है। वास्तव में, जनता की तरफ से या जनता का समर्थन प्राप्त शासन लोकतन्त्र है। मैकाइवर की परिभाषा में यह भाव या विचार स्पष्ट है "लोकतन्त्र बहुसंख्यकों द्वारा अथवा अन्य किसी प्रकार से शासन करने की प्रणाली है। मूलतः लोकतन्त्र यह नियम करने का तरीका है कि शासन कौन करेगा और शासन का उद्देश्य क्या होगा।"⁴⁷ लास्की के विचार भी कुछ कुछ इसी से मिलते हैं। उनके अनुसार "लोकतन्त्र शासन का वह रूप है जिसमें अन्तर्गत मनुष्यों को उस शासन के निर्माण का अवसर मिलता है जिसके अधीन उन्हें रहना पड़ता है तथा शासन द्वारा निर्मित विधियाँ सब पर समान रूप से लागू होती हैं।"⁴⁸

कुछ विद्वान लोकतन्त्र को शासन के स्वरूप के अतिरिक्त उसे कुछ अधिक और आगे माते हैं। लोकतन्त्र न केवल शासन तन्त्र ही है अपितु राज्य व समाज का स्वरूप भी है। लोकतन्त्रीय शासन में लोकतन्त्रीय राज्य निहित है लेकिन यह आवश्यक नहीं है कि लोकतन्त्रीय राज्य का शासन अनिवार्यतः लोकतन्त्रीय ही हो। लोकतन्त्रीय राज्य किसी भी शासन से संगति रख सकता है। सर्वोच्च सत्ता लोकतन्त्रीय राज्य में एक अधिनायक को प्रदान की जा सकती है जैसे कि संकटकाल में अमेरिकी राष्ट्रपति को व्यापक शक्तियाँ प्रदान कर दी जाती हैं।⁴⁹ हेरेन्शा ने लिखा है कि 'लोकतन्त्र शासन व्यवस्था का एक स्वरूप मान नहीं है। लोकतन्त्र में दो वस्तुएँ हैं जो तब की दृष्टि से अयोग्याश्रित हैं तथा व्यवहार में भी अधिक महत्वपूर्ण हैं। वे वस्तुएँ हैं राज्य का विशेष स्वरूप एव समाज का स्वरूप।' बस के अनुसार "लोकतन्त्रवाद में समाज का एक विशिष्ट रूप भी प्रतिष्ठित है।" कुमारी फालेट ने "लोकतन्त्रवाद को एक आध्यात्मिक आदर्श माना है।"

अतः लोकतन्त्र सकीर्ण अर्थ में केवल एक शासन पद्धति है। परन्तु अपने व्यापक अर्थ में वह समाज का सिद्धांत एव जीवन-आदर्श है। मैक्सो के अनुसार "यह ऐसी जीवन पद्धति की खोज है जिसमें व्यक्ति की इच्छा एव क्रियाओं को बिना किसी दबाव के ही समन्वित किया जा सके। ऐसा माना जाता है कि सम्पूर्ण मानवता के लिए ऐमा ही जीवन श्रेष्ठ है क्योंकि मानव एव सृष्टि की प्रवृत्ति के यह मवधान अनुकूल है।"⁵⁰

46 Bryce *Modern Democracies* Vol I (1921) p 23 quoted by Coker, F W *Recent Political Thought*, 1934 p 291

47 MacIver *The Web of Government*, p 198

48 Laski *Liberty in the Modern State*, (1961), p 56

49 Asirvatham *Political Theory* 1965 p 453

50 Maxey *Political Philosophies*, 1959, p 690

लोकतान्त्रिक सामाजिक व्यवस्था में समानता एवं भ्रातृत्व सामाजिक जीवन के आधार होते हैं। यह आवश्यक नहीं है कि लोकतान्त्रिक समाज में लोकतन्त्रीय शासन एवं राज्य भी हो। मुसलिम समाज अत्यधिक लोकतान्त्रिक है लेकिन वे लोकतन्त्रीय शासन व्यवस्था एवं राज्य को स्वीकार नहीं करते। पाकिस्तान एक इस्लामी गणतन्त्र है। इसके विपरीत, अमेरिका में लोकतन्त्रीय शासन होते हुए भी लोकतन्त्रीय समाज नहीं है। वहाँ समाज में गरीब व अमीर की असमानताएँ हैं और काले व गोरे का भेद उग्र रूप में विद्यमान है।

लोकतन्त्र जीवन के प्रति एक विशेष दृष्टिकोण है। इस रूप में जीवन के प्रति लोकतन्त्रीय दृष्टिकोण विनय, सुविधा, क्षमता, सहिष्णुता, मानवीय व्यक्तित्व के प्रति सम्मान आदि गुणों को महत्त्व देता है। अतः, लोकतन्त्र को एक आध्यात्मिक शक्ति के रूप में भी स्वीकार किया गया है। लोकतन्त्र को धार्मिक सिद्धांतों की सी मायता प्राप्त है।

लोकतन्त्र का संक्षिप्त इतिहास

प्राचीन चीन व भारतवर्ष में सर्वप्रथम स्वशासित नगर-राज्यों का उदय हुआ था। प्राचीन भारत में स्वशासित गणराज्यों का स्पष्ट उल्लेख मिलता है। लेकिन लोकतन्त्र के स्पष्ट स्वरूप के विकास का श्रेय यूनानियों को ही प्राप्त है। यूनान के लोकतन्त्रीय नगर राज्यों में केवल अल्पसंख्यक नागरिकों को ही राजनैतिक अधिकार प्राप्त थे। विदेशियों एवं दासों को नागरिकता के अधिकार प्राप्त नहीं थे। हेरेनशा के अनुसार आधुनिक लोकतन्त्र एवं यूनानी गणराज्यों के लोकतन्त्रीय स्वरूप में निम्न अंतर थे

(1) यूनानी लोकतन्त्र का स्वरूप प्रत्यक्ष था। उसका स्वरूप आधुनिक लोकतन्त्र की तरह अप्रत्यक्ष नहीं था।

(2) यूनानी लोकतन्त्र दासता एवं शोषण पर आधारित था न कि आधुनिक प्रमुख तीन सिद्धांतों—स्वतंत्रता, समानता एवं भ्रातृत्व—पर।

(3) यूनान में लोकतन्त्र नगर-राज्यों तक सीमित था अतः राष्ट्रीयता का सिद्धांत वहाँ मान्य नहीं था।

(4) यूनान में लोकतन्त्र बग-संघर्ष में रत था। वह निधनों द्वारा धनिकों की सम्पत्ति के अपहरण के लिए लुटरो का संगठन था।⁵¹ प्लेटो इसी यूनानी लोकतन्त्र का विरोधी था।

रोम में बग-संघर्ष नहीं रहा था। वहाँ गणतन्त्र-काल में भी लोकतन्त्र नहीं था। रोम में दासता की प्रथा कायम रही थी। नागरिक केवल औपचारिक रीति में ही राज्य-काय में भाग लिया करते थे। वास्तव में रोम का गणराज्य अभिजात्य तन्त्रीय था।

मध्य-युग में मामूली व्यवस्था का जोर था परन्तु मध्य-युग में ही प्रतिनिधित्व

की धारणा का जन्म हुआ था। इससे अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र के विकास के लिए मार्ग प्रशस्त हो गया। सविदा सिद्धांत का विकास हो चुका था। सामंतवाद विवेकीकरण एवं परस्पर सविदा या समझौते के सिद्धांतों पर आधारित है। उस युग में केन्द्रीय सत्ता का विकास सम्भव ही नहीं था। धार्मिक क्षेत्रों में चर्च एवं चर्च की अग्र प्रवर्धकारी समितियों की रचना हुई। आर्थिक क्षेत्र में बारीगरी के सघों तथा व्यापारिक मण्डलों के सगठनों की रचना हुई थी। इस काल में सामाजिक क्षेत्र में भ्रातृत्व सस्याओं एवं दला की स्थापना तथा छोटे-छोटे ग्राम सगठनों, व्यापारिक नगरों एवं राष्ट्रीय राज्या के विकास ने प्रजातन्त्रीय रूप को बहुत कुछ कायम रखा था।

सुधार आन्दोलन ने राजनैतिक लोकतन्त्रवाद के सिद्धांत निश्चित किये थे तथा लोकतन्त्र के वर्तमान स्वरूप के निर्माण एवं विकास में आधुनिक युग की चार क्रांतियों से सहायता मिली है

(1) 1688 ई० की डगलण्ड की रक्तहीन क्रांति ने ब्रिटिश ससद की सर्वोच्चता स्थापित की।

(2) अमेरिकी स्वातन्त्र्य संग्राम के फलस्वरूप अमेरिका के 13 ब्रिटिश उपनिवेशों ने अपने को स्वतन्त्र घोषित कर दिया तथा मोटेस्क्यू एवं लॉक के व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के सिद्धांतों को अपनाया।

(3) फ्रान्स की राज्यक्रांति (1789 ई०) ने समानता, स्वतन्त्रता एवं भ्रातृत्व के सिद्धांतों की स्थापना की।

(4) औद्योगिक क्रांति ने आधुनिक पूंजीवाद की समस्त रूपरेखा को स्थिर करके लोकतन्त्र की दृढतापूर्वक स्थापना की।

लोकतन्त्र का वर्गीकरण

लोकतन्त्र के निम्न दो मुख्य वर्गीकरण किये जाते हैं

(1) प्रत्यक्ष (शुद्ध) एवं अप्रत्यक्ष (प्रतिनिधिमूलक) प्रजातन्त्र [Direct (Pure) and Indirect (Representative) Democracy]।

(2) संवैधानिक राजतन्त्र एवं गणतन्त्र (Constitutional Monarchy and Republic)।

(1) प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र—प्रत्यक्ष लोकतन्त्र में जनता स्वयं प्रत्यक्ष रूप से सावजनिक मामलों में अपना मत प्रकट करती है। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र यूनान के नगर राज्यों में प्रचलित था। सभी स्वतन्त्र यूनानी नगर समूह में एकत्रित होते, विधि का निर्माण करते शासकीय अधिकारियों की नियुक्ति करते, राजदूतों का स्वागत करते एवं स्वयं यात्रा करते थे। मध्य युग में इटली के नगर-राज्या में भी ऐसी ही व्यवस्था थी। स्विटजरलैंड के कैंटन में भी प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की व्यवस्था थी जो अब तक चली

रही है। रूमो प्रत्यक्ष प्रजातंत्र का तीव्र समर्थक था। लेकिन प्रत्यक्ष प्रजातंत्र छोटे राज्यों में ही सफल हो सकते हैं जिनमें कि राजनीतिक मामलों पर विचार-विनिमय हेतु सरलतापूर्वक एकत्रित होने की सुविधा हो। इसके अतिरिक्त, समाज में पर्याप्त समानता एवं सम्पन्नता होनी चाहिए तथा लोगों के पास सावजनिक कार्यों के लिए पर्याप्त समय भी होना चाहिए।

आधुनिक विशाल एवं बड़े जनसंख्या वाले देशों में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र सम्भव नहीं है अतएव प्रतिनिधि लोकतंत्र का विकास हुआ है। जनता हर नवीन निर्वाचन में अपने प्रतिनिधियों को चुन कर उन्हें कुछ वर्षों के लिए शासन-कार्य सौंप देती है। प्रत्यक्ष लोकतंत्र तो अब स्विटजरलैंड एवं कुछ अमेरिकी राज्यों में जनमत संग्रह (Referendum), उपक्रम (Initiative) एवं प्रत्याह्वान (Recall) के रूप में ही शेष है। प्रतिनिधि लोकतंत्र में सैद्धांतिक रूप में राज्य की शक्ति सम्पूर्ण जनता के हाथों में होती है। उसका प्रयोग जनता अपने प्रतिनिधियों के माध्यम से करती है। वर्तमान समय में समस्त राज्यों में प्रतिनिधि लोकतंत्र पाया जाता है। प्रतिनिधिमूलक प्रजातंत्र के दो प्रधान रूप अध्यक्षात्मक एवं ससदीय लोकतंत्र हैं।

(2) सवैधानिक राजतंत्र एवं गणराज्य—सवैधानिक राजतंत्र में राज्य का अध्यक्ष वंशानुगत होता है। उदाहरण के लिए, इंग्लैंड के राजा की शक्ति नाम मात्र की है। वह राज्य का प्रमुख है शासन का नहीं। शासन की शक्ति मंत्रिमण्डल में निहित है। मंत्रिमण्डल वास्तविक शासक होता है। मंत्रिमण्डल राजा के प्रति उत्तरदायी न होकर ससद—जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों—के प्रति उत्तरदायी होता है।

गणतंत्र वह शासन-पद्धति है जिसमें राज्य का अध्यक्ष जनता द्वारा निर्वाचित होता है। भारत, फ्रांस एवं संयुक्त राज्य अमेरिका गणतंत्र के उदाहरण हैं।

लोकतंत्र के मूल सिद्धांत

लोकतंत्र के विकास के साथ-साथ विगत दो तीन हजार वर्षों में उसके निम्न बुनियादी सिद्धांतों का विकास हुआ है

(1) सार्वभौम सुख का सिद्धांत : लोकतंत्र के सभी समर्थक यह मानते हैं कि सुख जीना का अंतिम उद्देश्य है।

(2) व्यक्ति माध्य और नैय समस्त वस्तुओं साधन मात्र हैं।

(3) व्यक्ति की गरिमा अर्थात् मनुष्य का व्यक्तित्व पवित्र एवं सम्मानीय है। मनुष्य स्वभावात् अच्छा है और उमम नियंत्र, बुद्धि एवं नीतिज्ञता की स्थापना करता है।

(4) गणतंत्र एक स्वातंत्र्य का सिद्धांत।

(5) राजा प्रत्यक्ष का सिद्धांत अर्थात् जनता का है। शासन का मूल सिद्धांत

15 है कि समाज की सामूहिक शक्ति सम्पूर्ण समाज में निहित है, किसी एक व्यक्ति या व्यक्ति समूह में नहीं। यही लोक प्रभुत्व का सिद्धांत कहा जाता है।¹

- (1) सविधान लिखित होना चाहिए।
- (2) व्यवस्थापक मताधिकार की व्यवस्था होनी चाहिए।
- (3) विधानमण्डल निश्चित काल के लिए चुना जाना चाहिए।

दूसरे में राष्ट्रपति निश्चित काल के लिए चुना जाना चाहिए। अध्यक्षतात्मक (4) प्रत्येक नागरिक को निर्वाचन में खड़े होने एवं योग्यतानुसार शासकीय पद प्राप्त करने का अधिकार होना चाहिए।

(5) शासन को संवैधानिक तरीके से निर्वाचन द्वारा बदलने का अधिकार होना चाहिए, हिंसा द्वारा परिवर्तन अवाञ्छनीय है। राजनैतिक दल के निर्माण एवं शासन की नीतियों की आलोचना का अधिकार होना चाहिए अर्थात् विचार एवं अभि व्यक्तियों की पूर्ण स्वतंत्रता होनी चाहिए।²

लोकायुक्त का समर्थन प्राचीन काल में अस्तित्व और आधुनिक काल में जॉन लॉक से लेकर अनेक विद्वानों ने लोकतंत्र का समर्थन निम्न आधारों पर किया है—

(1) अरस्तू का मत था कि एकतंत्र व अल्पतंत्र से लोकतंत्र श्रेष्ठ शासन है, क्योंकि बहुत से व्यक्तियों की बुद्धि एवं अनुभव अल्पतंत्र की अपेक्षा अधिक होता है चाहे वे थोड़े से व्यक्ति बुद्धि में कितने ही श्रेष्ठ क्यों न हों। इसके अतिरिक्त, शासन में भाग लेने में लोगों में सम्मान की भावना उत्पन्न होती है। शासन से वंचित होने पर व्यक्ति अपमानित अनुभव कर सकता है। फलस्वरूप असंतोष फैल सकता है और क्रांति का कारण बन सकता है।

52 सलता (Soltau) के अनुसार लोकतंत्र के चार अनिवार्य आधार हैं—(1) विश्वास एवं कम की एकता न तो आवश्यक है और न वाञ्छनीय। (2) निरपेक्ष राजनीतिक सिद्धांत एवं व्यवहार अभाव है। (3) राजनीतिक अधिकार सभी को बिना किसी वयस परम्परा, जन्म, सम्पत्ति या शिक्षा के भेद भाव के प्राप्त होने चाहिए। (4) शांतिपूर्वक सम्मानने बुझाने व तरीके का उपयोग। Refer to *An Introduction to Politics* pp 161-162

53 सोई मैरियम के अनुसार लोकतंत्र के मुख्य आधार निम्न हैं—(1) व्यक्ति की गरिमा, अतः विशेषाधिकारजनित व्यवस्था का अन्त। (2) मानव की पूर्णता में विश्वास। (3) समाज के सभी में सभी का साझा होना चाहिए। (4) सामाजिक नीति के प्रश्नों पर जनता द्वारा निर्णय। (5) सहमति, न कि हिंसा द्वारा सामाजिक परिवर्तन। Refer to *Political Theories in Recent Times* pp 199-200

जोड (GEM Joad) ने लोकतंत्र के लिए निम्न आवश्यक सिद्धान्तों का उल्लेख किया है—(1) व्यक्ति साध्य एवं राज्य साधन है। (2) व्यक्ति के विकास व लिए आवश्यक सामाजिक परिस्थितियों का निर्माण होना चाहिए। (3) जनता के प्रतिनिधि हो शासन के स्वरूप एवं राज्य की विधियाँ के बारे में अन्तिम निर्णय करें। (4) विचार एवं अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता तथा विरोधी दलों के निर्माण की स्वतन्त्रता होनी चाहिए। (5) सभी परिवर्तन संविधान सम्मत होने चाहिए हिंसा द्वारा कोई परिवर्तन नहीं होना चाहिए। (6) नति विभाजन। Refer to *The Principle of Parliamentary Democracy*, (1949), pp 78

(2) जॉन लॉक एव उसके अनुयायियों का मत था कि स्वतन्त्रता व्यक्ति का जन्मसिद्ध अधिकार है अतः यह उचित नहीं है कि दूसरे व्यक्ति उस पर शासन करें। चूँकि सभी व्यक्ति समान हैं अतः उन्हें शासन में भाग लेने का अधिकार है। राज्य, लोक के अनुसार, सविदा का परिणाम है। सविदा की शर्त यह है कि सब लोग बहुसंख्यकों की राय को मानें। इस प्रकार लॉक ने सविदा के आधार पर लोकतन्त्र का समर्थन किया है।

(3) उपयोगितावादी विचारक बेन्थम ने उपयोगिता के आधार पर लोकतन्त्र का समर्थन किया है। उसके अनुसार सभी लोग स्वभाव से स्वार्थी हैं और सुख चाहते हैं। राज्य का शासन थोड़े से लोगों अथवा एक व्यक्ति के हाथ में होने पर वे उसका प्रयोग अपने वग या निजी हित के लिए स्वभावतः करेंगे। चूँकि लोकतन्त्र में शासन में सभी का हिस्सा होता है अतः सभी के हितों की पूर्ति हो सकेगी और सभी के स्वार्थ भी पूरे हो सकेंगे।

(4) लोकतन्त्र का मनोवैज्ञानिक मूल्य है। शासन में केवल दक्षता एव क्षमता ही काफी नहीं है। दक्ष एव योग्य शासकों की स्थिति विशेषज्ञों जैसी होती है जो सिद्धांतवादी होते हैं। अच्छा शासन वह है जिसमें शासकों व शासितों में सहयोग हो तथा शासकों में जनता के प्रति सहानुभूति हो। यह लोकतन्त्र में ही सम्भव है। अपना शासन दूसरों के श्रेष्ठ शासन से निश्चय ही अच्छा होता है। लोकतन्त्र में जनता अनुभव एव भूलों से शिक्षा ग्रहण करती है, सामाजिक जीवन को शासन में भाग लेने का अवसर मिलता है तथा उनकी इच्छाओं का सरलतापूर्वक पता चलता है।⁵⁴

(5) लोकतन्त्र सावजनिक शिक्षा एव चरित्र के उत्थान का महत्वपूर्ण माध्यम है और सावजनिक शिक्षा की पाठशाला है। निर्वाचनों में विभिन्न दलों द्वारा सामाजिक एव राजनैतिक समस्याओं पर भाषणों तथा पत्र पत्रिकाओं में लेखों आदि के माध्यम से विचार प्रकट किये जाते हैं और उनके विभिन्न विकल्प प्रस्तावित किये जाते हैं। इससे सामान्य व्यक्तियों को राजनैतिक समस्याओं का ज्ञान होता है, सामान्य सूझ-बूझ बढ़ती है तथा उत्तरदायित्व की भावना का विकास होता है। सी डी ब्रंस के अनुसार सभी शासनतन्त्र शिक्षा की पद्धतियाँ हैं परंतु स्वशिक्षा सर्वश्रेष्ठ शिक्षा है अतः श्रेष्ठ शासन लोकतन्त्र है जो स्वशासन है।⁵⁵

(6) जे एस मिल⁵⁶ के अनुसार अद्य किसी शासन की अपेक्षा लोकतन्त्र उच्च प्रकार ने राष्ट्रीय चरित्र का निर्माण करता है। आइस का बर्णन था कि राजनीतिक गताधिकार से व्यक्तियों के सम्मान में वृद्धि होती है।⁵⁷ डॉ आर्मीहार्डम ने अनुसार

54 Gettell *Political Science*, 1956 p 201

55 Burns quoted by Dr E Asirvatham p 459

56 Mill J S *Utilitarianism Liberty and Representative Government*, (Everyman's Edition 1948) Ch III, pp 211 215

57 Bryce *Modern Democracies* Vol 1, p 60

श्रेष्ठ शासन वह है जो व्यक्तियों को नैतिक दृष्टि से शक्तिशाली, ईमानदार, परिश्रमी, आत्मनिर्भर तथा साहसी बनाता है। ऐसा केवल लोकतन्त्र में ही सम्भव है।⁵⁸

(7) लोकतन्त्र के अतः देशभक्ति की भावना प्रबल होती है।⁵⁹ साहित्य, कला एवं विज्ञान की उन्नति निरंकुशतन्त्रों की अपेक्षा लोकतन्त्र में अधिक हुई है। मोटेस्क्वू ने प्रेम को गणराज्य का एक अनिवार्य लक्षण माना है।⁶⁰ लोकतन्त्र में नान्ति एवं हिंसात्मक परिवर्तन के लिए बहुत कम गुंजाइश होती है तथा संवैधानिक रीति से वांछित परिवर्तन सम्भव होते हैं।⁶¹ जनता का विचार एवं भाषण तथा समाज और सम्मेलन आदि करने की पूर्ण स्वतन्त्रता होती है। गानर का कथन है कि लोकतन्त्रीय शासन अथ शासनों की अपेक्षा अधिक क्षमतावान् शासन है क्योंकि लोकप्रिय निर्वाचन, लोकप्रिय नियंत्रण एवं उत्तरदायित्व द्वारा ही अधिक सक्षम शासन सम्भव है।⁶² लोकतन्त्र में व्यक्ति के अधिकार एवं हित सुरक्षित रहते हैं। लोकतन्त्र निरंकुशतन्त्रीय एवं अधिनायकतन्त्रीय शासनों की अपेक्षा अधिक स्थायी एवं प्रगतिशील है क्योंकि इसमें नियम जनता करती है। यह व्यवस्था सर्वोत्तम है और जनता का नियम ही ईश्वर का नियम है।

लोकतन्त्र की आलोचना

लोकतन्त्र की तीव्र आलोचना प्राचीन काल से ही की जाती रही है। निरंकुशतन्त्र, अधिनायकतन्त्र एवं कुलीनतन्त्र के समर्थकों और साम्प्रदायियों ने लोकतन्त्र की तीव्र निंदा की है। मुख्य आलोचनाएँ निम्नवत् हैं

(1) लोकतन्त्र के आलोचकों में प्लेटो प्रमुख था। प्लेटो के अनुसार शासन के काय के लिए विशेष ज्ञान एवं चरित्र की आवश्यकता है। हर व्यक्ति उसके लिए योग्य नहीं होता। वह शासन का काय केवल विवेक सम्पन्न अभिजात्य वर्ग को सौंपन का समर्थक था। उसका तर्क था कि हम जीवन की छोटी छोटी आवश्यकताओं के लिए विशेष ज्ञान एवं अनुभव की आवश्यकता स्वीकार करते हैं तो शासन जैसे महत्वपूर्ण काय को अनुभवहीन एवं अविवेकी व्यक्तियों को कसे सौंप सकते हैं? लोकतन्त्र इसके विपरीत आदर्श को मानता है। प्लेटो लोकतन्त्र के आधारभूत सिद्धांत समानता को नहीं मानता था। उसका मत था कि लोकतन्त्र में वास्तविक सुख नहीं मिल सकता। वह तो उसी व्यवस्था में प्राप्त हो सकता है जिसमें प्रत्येक व्यक्ति वह काय करता है जिसके लिए वह प्रकृति से सर्वाधिक योग्य होता है।

(2) लोकतन्त्र की 'अनुत्तरदायी भीड़ का शासन' कहकर तीव्र आलोचना की जाती है। अरस्तू इसे संवैधानिक शासनों का विकृत रूप मानता है। मिल लोकतन्त्र

58 Asirvatham *op cit*, p 459

59 Laveleye *Le Gouvernement dans la democratie*, Vol I, p 273, quoted by Garner *op cit*, p 358

60 'The virtue of the Republic is love'—Montesquieu *The Spirit of the Laws*, Book III and also Book V, Sabine *op cit*, p 469

61 Sidgwick *Elements of Politics* p 615

62 Garner *Political Science and Government* p 357

म बहुमत व अत्याचार से आतंकित था। लेकी (Lecky) न अनुसार लोकतन्त्र स्वतन्त्रता विरोधी शासन है। "लोकतन्त्र में गुणा की अपेक्षा मता की अर्थात् सत्या की अत्यधिक महत्व दिया जाता है। मत गिने जाते हैं, ताने नहीं जाते। विशेष प्रशिक्षण, विशिष्ट निणय एवं विशिष्ट ज्ञान को कम महत्व दिया जाता है। लोकतन्त्र में शासन अज्ञानियों, अशिक्षितों एवं अयोग्य व्यक्तियों के हाथों में होता है। लोकतन्त्र में सत्या का महत्व दिया जाता है। वह भीड़ का शासन है तथा मध्यम एवं निम्न योग्यता को इसमें प्रथम दिया जाता है।"⁶³ लोकतन्त्र में बहुमत सर्वश्रेष्ठ होता है और अपेक्षा कृत अधिक विवेक एवं श्रेष्ठ निणययुक्त अल्पमत की उपेक्षा की जाती है। लोक प्रिय निर्वाचन तथा अल्प कायकाल उत्तरदायित्व के लिए हितकर नहीं हैं। लोकतन्त्र सकीर्ण दृष्टिकोण के व्यक्तियों का शासन है। संक्षेप में लोकतन्त्र अज्ञानवाद है।⁶⁴

(3) लोकतन्त्र में शासनाधिकार पक्षेवर राजनीतिज्ञा एवं नेताओं के हाथों में होता है अतः व्यवहार में लोकतन्त्र एक प्रकार का निष्कृष्ट अल्पतन्त्र है। तेल्लिरा लोकतन्त्र को काले रक्षकों का कुलीनतन्त्र कहता था। एच जी वेल्स के कथनानुसार लोकतन्त्र पांच मिनट में समाप्त हो सकता है। कार्लाइल लोकतन्त्र की मूर्खों का शासन मानता है।⁶⁵ लोकतन्त्र में सीधे, ईमानदार एवं शान्त व्यक्ति चुनावों में नहीं चुने जाते अपितु वाचाल, बड़-बड़कर गाल बजाने वाले, वाक्पटु, जनता के रुख को देखकर भाषण देने वाले एवं भले को बुरा और बुरे को भला बता सकने में समर्थ लोग सफल होते हैं। हट्टमान के अनुसार "शोर मचाने वाले, गप्पियाँ, बात में से बात निकालने वाले, चापलूसी एवं अमीरी के प्रशंसकों के लिए लोकतन्त्र स्वर्ग है।"⁶⁶

लोकतन्त्र में श्रेष्ठ व्यक्तियों से घणा की जाती है। सामान्य मतदाता को राज्य के कार्यों में कोई रचि नहीं होती। फलस्वरूप चतुर एवं चालाक लोग शासन हथियाने में सफल होते हैं।

(4) लोकतन्त्र में दलीय व्यवस्था के कारण अनेक दोष उत्पन्न हो जाते हैं। देश में वगमत एवं दलगत स्वायत्त का बोलबाला होता है। चुनावों में धन कपट से काम लिया जाता है। गंदा एवं दूषित प्रचार किया जाता है। राजनीतिक विरोधियों की हत्या तक कर दी जाती है। दलीय अनुशासन एवं नियन्त्रण द्वारा जन प्रतिनिधि के व्यक्तिगत विवेक को समाप्त कर दिया जाता है। बाइस ने अनुसार दलीय प्रणाली के फलस्वरूप लोकतन्त्र में राष्ट्रीय दलगत विभेद एवं भ्रष्टाचार स्थानीय निर्वाचना तक

63 Lecky *Democracy and Liberty* quoted by Garner *op cit*, pp 363
64 and also see Forsyth, P T *Socialism Church and Poor* p 21

64 Asirvatham, E *op cit* p 462

65 Talleyrand defined democracy as 'an aristocracy of black guards and Carlyle referred to it as government of 'mostly fools' H G Wells said it could be knocked to pieces in five minutes (Quoted by Garner *op cit* p 356)

66 'Democracy is the paradise of the shrieker babbler, word spinner, flatterer and tuft hunter'—Hartmann *Tagesfragen*, p 36

में फैल जाता है। नैतिक स्तर गिर जाता है और जनता में शासन के प्रति निष्ठा समाप्त हो जाती है।⁶⁷ बहुदलीय पद्धति अस्थिर शासन का जन्म देता है।

दलीय व्यवस्था के कारण मतदाताओं की निर्वाचन की स्वतन्त्रता भी सीमित हो जाती है, केवल दो-तीन उम्मीदवारों में से ही उसे अपने प्रतिनिधि का चयन करना पड़ता है।

(5) फागेट (Faguet) लोकतन्त्र को 'अयोग्यो का शासन' कहता है। लोकतन्त्र अयोग्यो का ही नहीं मूर्खों का भी शासन है क्योंकि बहुसंख्यक व्यक्ति मूर्ख हैं। यही नहीं लोकतन्त्र अनुत्तरदायी शासन है एवं दृढ़ नीति निर्धारित करने में असफल रहता है। लोकतन्त्र वैदेशिक मामलों, सुरक्षा एवं राजनय (diplomacy) की दृष्टि से कमजोर शासन प्रमाणित हुआ है। यह नौसिखिया का भी शासन है। ऐसे व्यक्ति शासन के पदों पर नियुक्त हो जाते हैं जिन्हें शासन काय का कोई ज्ञान नहीं होता।⁶⁸

(6) लोकतन्त्र खर्चीली व्यवस्था है। इसमें धन व समय दोनों का ही अपव्यय होता है।

(7) लोकतन्त्र शिक्षा का नहीं अपितु कुशिक्षा का माध्यम है। लोगों में झूठे अहंकार की वृद्धि होती है। विनम्रता समाप्त हो जाती है, कुटिलता चारित्रिक विशेषता बन जाती है। राजनैतिक जीवन में भ्रष्टाचार, वैईमानी एवं कुचक्र का साम्राज्य होता है। सामान्य शिष्टाचार भी समाप्त हो जाता है। लोगों में खुशामद की प्रवृत्ति बढ़ जाती है। साहित्य, कला, विज्ञान, सभ्यता एवं सभ्यता सभी का स्तर गिर जाता है। ब्रूस के अनुसार लोकतन्त्र जिस सभ्यता को जन्म देता है वह साधारण, सामान्य एवं निष्क्रिय है।⁶⁹

(8) लोकतन्त्र व्यवहार में धनी लोगों का शासन है। साम्यवादियों के अनुसार लोकतन्त्र में वास्तविक सत्ता धनिकों के हाथ में होती है। वे अनुचित तरीकों से धन खर्च करके मतदाताओं को प्रभावित करते हैं। लेनिन का मत था कि पूँजीवादी देशों का लोकतन्त्र सीमित, निधन एवं झूठा है।⁷⁰ आर्थिक समानता के अभाव में राजनीतिक लोकतन्त्र केवल ढोंग है।

(9) हेरेनशा के अनुसार अनतिक्रिया, अथार्थता, उद्विग्नता, असहिष्णुता, स्वाध एवं वृषणता लोकतन्त्र के कुछ अग्र दोष हैं।⁷¹ सॉड ब्राह्म ने जो लोकतन्त्र के बड़े प्रशंसक हैं, उसमें निम्न दोष बताये हैं

67 Bryce *Modern Democracies* refer to Garner *op cit* pp 367 369

68 Low *Government of England* pp 210 214

69 'The civilization which democracy produces is banal, mediocre or dull' —Burns cited by Asirvatham *op cit*, p 466

70 "The democracy in capitalistic society is curtailed, poor and false" —Lenin

71 "Immorality irreverence, unmoderation intolerance selfishness, and greed are other vices of democracy" —Hearnshaw *op cit* pp 60-62

(1) लोकतन्त्र में धन से प्रशामन एवं विधानमण्डल का भ्रष्ट कर दिया जाता है।

(2) राजनीति लोकतन्त्र में एक लाभदायक पेशा है।

(3) प्रशासन अधिक खर्चीला होता है।

(4) समानता के सिद्धांत का दुस्प्रयोग किया जाता है तथा प्रशासनिक कुरा लता को महत्व नहीं दिया जाता।

(5) दलीय संगठनों की शक्ति अत्यधिक बढ़ जाती है जिसके फलस्वरूप भ्रष्टाचार फैलता है।

(6) विधायक एवं राजनीतिक अधिकारी विधि का निर्माण करते समय मता का पूरा ध्यान रखते हैं एवं विधि तथा व्यवस्था का उल्लंघन करने वालों के प्रति भी सहिष्णुता का बर्ताव किया जाता है।

समीक्षा

यदि प्रजातन्त्र की उपरोक्त आलोचना में सार है ? आशीर्वादम् का मत है कि कुछ आलोचनाएँ परस्पर विरोधी हैं, जैसे कुछ लेखकों के अनुसार लोकतन्त्र का अर्थ वीर पूजा या उपासना है⁷² तो दूसरों की दृष्टि में लोकतन्त्र दासता एवं अराजकता का पर्यायवाची है। कुछ कहते हैं कि लोकतन्त्र आदशवादी है एवं उसमें अमृत आदर्शों की पूजा की जाती है⁷³ तो दूसरों का कहना है कि लोकतन्त्र में भावनाओं और सिद्धांतों को कोई स्थान नहीं है। इन आलोचनाओं का परस्पर विरोध इनको खण्डित कर देता है।⁷⁴ लोकतन्त्र की समीक्षा करते समय निम्न तक ध्यान में रखने चाहिए

(1) लोकतन्त्र से श्रेष्ठ अन्य कोई शासन पद्धति नहीं है। राजतन्त्र, कुलीन तन्त्र एवं अधिनायकतन्त्र की अपेक्षा यह श्रेष्ठ पद्धति है क्योंकि इसमें व्यक्तित्व के विकास के लिए अनेकानेक अवसर हैं।

(2) विगत दो विश्व युद्धों, विश्वव्यापी मंदी (1930) आदि जैसे सफटों के दोषों के लिए केवल लोकतन्त्र को ही उत्तरदायी नहीं ठहराया जाना चाहिए।

(3) फागट ने लोकतन्त्र को अयोग्यो का शासन कहा है। यह तथ्यों के विपरीत है। लोकतन्त्र का अर्थ यह नहीं है कि विशेषज्ञों को शासन-कार्य से सम्बन्धित न किया जाये। सामान्य जनता प्रशासन की वारिकियों को भले ही न समझती हो परन्तु सामान्य नीति एवं सत्तारूढ शासन की नीतियों एवं कार्य-पद्धति के बारे में उसका नियम सही रहता है। लोकतन्त्र किसी विशेष जाति या वर्ग के लोगों के लिए ही उपयुक्त शासन-पद्धति नहीं है।

(4) दलीय पद्धति लोकतन्त्र के लिए आवश्यक है। इससे फलस्वरूप अराज

72 Bryce *Modern Democracies*, (1929), Vol II, p 504

73 Hearnshaw *op cit*, p 59

74 Smith, A L *The Empire and the Future*, p 81

75 Asirvatham *op cit* p 468

बता व स्यात् पर व्यवस्था उत्पन्न होनी है। दलीय समस्याओं के प्रति राष्ट्र सजग रहता है एवं दलीय अनुशासन सदस्या के व्यक्तिगत स्वाय एवं भ्रष्टाचार पर नियंत्रण लगा देता है।

(5) सत्य तो यह है कि लोकतन्त्र के परीक्षण का सही अवसर ही नहीं मिला है। उससे दोषों को बड़ा चढ़ा कर दिगाया गया है जबकि उसकी सफलताओं की उपस्था की गई है। लोकतन्त्र पर एवं आरोप यह है कि वह कुशिक्षा के लिए उत्तरदायी है। यदि हम इन आरोपों को मान लें तो भी हम यह स्वीकार करना पड़ेगा कि अन्य शासन पद्धतियों में इससे भी कम शिक्षा के अवसर हैं। लोकतन्त्र में व्याप्त भ्रष्टाचार के लिए राष्ट्रीय चरित्र उत्तरदायी है न कि लोकतन्त्र।

निष्पत्ति

लोकतन्त्र अथ तब मानवता को गत शासन की सर्वश्रेष्ठ पद्धति है। परन्तु यह सवधा निर्दोष नहीं है। लोकतन्त्र के दोषों को दूर करके के लिए और अधिक लोकतन्त्रीय व्यवस्था की स्थापना एवं सस्याओं के विकास की आवश्यकता है। सभी देशों के अनुभव हमें यह बताते हैं कि लोकतन्त्र से जो आशाएँ थी वे पूर्ण नहीं हुई हैं। कई देशों में लोकतन्त्र असफल रहा है और वहाँ सैनिक तानाशाही की स्थापना हुई है। लोकतन्त्र की निरन्तर प्रगति करने वाले देश—अमेरिका, इंग्लैंड आदि—में स्वतन्त्रता, समानता, व्यक्ति की उच्च गरिमा के आदर्शों का केवल उद्घोष किया जाता है वहाँ के सामाजिक जीवन में नस्लगत घृणा एवं रंग भेद अत्यन्त गहरा है। यही नहीं यूरोपीय लोकतान्त्रिक देशों ने एशिया व अफ्रीका के देशों का निमज्जापण किया है।

लोकतन्त्र की सफलता के लिए एक विशेष वातावरण, चरित्र एवं कुछ अवस्थाओं की विशेष रूप से आवश्यकता है। वे निम्न हैं

“आर्थिक एवं सामाजिक समानता, शिक्षा, नागरिकों की दण की राजनीति में स्त्री, आधारभूत एकता की भावना, स्वतन्त्र एवं ईमानदार प्रेम तथा उच्चकोटि का नैतिक एवं व्यक्तिगत चरित्र।”⁷⁶ भारत जैसे देशों में लोकतन्त्र की सफलता राजनीति की शुद्धता पर निर्भर करती है। डॉ० आशीषाश्रम का मत है कि लोकतन्त्र की जा के लिए वांछित नेताओं का चुनाव होना चाहिए एवं बहुत अधिक मात्रा में मतदान की भी नहीं होने चाहिए।⁷⁷ उपरोक्त सभी बातों का उच्च मर्मस तब काद मूल्य होगा जब तक कि समाज का नैतिक स्तर उच्चकोटि का न हो तथा ईमानदारी, गुता, उदारता एवं लोक-कल्याण की भावना जनमानस में व्याप्त न हो। जब अन्य किसी श्रेष्ठ शासन पद्धति का विकास नहीं होता तब तब लोकतन्त्र अपनी तो सहित ज्ञात शासन प्रणालियाँ में सर्वश्रेष्ठ शासन-पद्धति है। परन्तु लोकतन्त्र मविष्य इस बात पर निर्भर करता है कि वह किस भीमा तक समाज में सत्यता एवं दुख को दूर कर सकेगा।

3

सविधान

[CONSTITUTION]

हमन फाइनर के अनुसार मौलिक राजनैतिक सस्याओं की प्रणाली या शक्ति-सम्बन्धों की आत्मकथा ही सविधान है।¹

परिभाषा

विभिन्न विद्वानों ने विभिन्न ढंगों में सविधान की विभिन्न परिभाषाएँ दी हैं। अरस्तू के अनुसार सविधान किसी राज्य की शक्ति अर्थात् सर्वोच्च शक्ति की वह व्यवस्था है जिसके द्वारा राज्य के कार्य सम्पादित किये जाते हैं। शासकों एवं शासितों पर सविधान के माध्यम से नियन्त्रण रखा जाता है। शासकों की निरंकुशता या मन माने ढंग से अनियन्त्रित शासन का सविधान निषेध करता है। सवधानिक शासन व्यवस्था का मौलिक एवं आधारभूत सिद्धांत यह है कि विधि सर्वोच्च है। चूंकि विधि शासना रहित विवेक है अतः उसका पालन सभी को करना चाहिए। यदि शासन एक व्यक्ति या कुछ व्यक्तियों की क्षणिक इच्छा पर आधारित है तो ऐसी स्थिति में व्यवस्था एवं सुरक्षा का अभाव होना स्वाभाविक है। अरस्तू का यह कथन है कि 'इच्छा या आकांक्षा (desire) जगली पशु है एवं वासना श्रेष्ठतम शासक के मस्तिष्क को भी पतित कर देती है।'

आधुनिक विचारक गिस्काइस्ट के अनुसार "किसी राज्य का सविधान उन लिखित या अलिखित नियमों अथवा कानूनों का निचय है जो शासन के संगठन एवं उसके विभिन्न अंगों के बीच शक्तियों के वितरण एवं उन सामान्य सिद्धांतों का निर्धारण करता है जिनके द्वारा इन शक्तियों का प्रयोग किया जाना चाहिए।"

- 1 A constitution is 'the system of fundamental political institutions or 'the autobiography of a power relationship'—Herman Finer *The Theory and Practice of Modern Government* Methuen 1954 p 116
- 2 'The constitution is that body of rules or laws, written or unwritten, which determines the organisation of the government, the distribution of power to the various organs of government and the general principles on which these powers are to be exercised'²—Gilchrist *Principles of Political Science*, 1930, p 211

डायरी के श दो म "सविधान के विधायी तत्व के सार नियम हैं जो प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से राज्य के प्रभुत्व के विभाजन अथवा प्रयोग को प्रभावित करते हैं।"³

वेदिल के अनुसार "किसी राज्य के उन आधारभूत सिद्धांतों का नाम ही सविधान है जो उसके स्वरूप को निश्चित करते हैं। इन सिद्धांतों का सम्बन्ध राज्य के संगठन की पद्धति, सरकार के विभिन्न अंगों के बीच राज्य की प्रभुशक्ति के वितरण, शासकीय कार्यक्षेत्र एवं उनके सम्पादन की पणाली तथा शासन एवं जनता के मध्य सम्बन्धों से होता है।"⁴

जल्लिनक सविधान को उन कानूनों का संग्रह मानते हैं जिनके द्वारा राज्य के सर्वोच्च अंगों का निर्धारण एवं संगठन होता है तथा उसके पारस्परिक सम्बन्धों, कार्य-क्षेत्रों एवं राज्य के सदस्यों में उनके मौलिक स्थान का निश्चय होता है।"⁵

बोवियर (Bouvier) के अनुसार "सविधान देश की मौलिक विधि है। इसमें शासन के आधारभूत सिद्धांतों, प्रभुशक्ति के प्रयोग के नियमों एवं प्रभुशक्ति किन व्यक्तियों तक सीमित होगी आदि का उल्लेख किया जाता है।"⁶

जॉर्ज कानवाल लेविस के अनुसार "समाज में प्रभुशक्ति की व्यवस्था एवं वितरण अथवा शासन के स्वरूप का नाम ही सविधान है।"⁷

3 "The constitution of a State consists of all rules which directly or indirectly affect the distribution or the exercise of sovereign power in the state"—Dicey, quoted by Majumdar B B *Principles of Political Science and Government*, 9th edn, p 135

4 "The fundamental principles that determine the form of a state are called its Constitution. These include the method by which the state is organised, the distribution of its sovereign powers among various organs of government, the scope and manner of exercise of governmental functions and the relations of the government to the people over whom its authority is exercised"—Gettell *Political Science*, (1956 edn), p 244

5 The constitution 'is the body of the juridical rules which determines the supreme organs of the state, prescribes their mode of creation, their mutual relation, their sphere of action and finally the fundamental place of each of them in relation to the state'—Jellinek, quoted by Garner *op cit*, p 457

6 A constitution is 'the fundamental law of the state directing the principles upon which the government is founded, and regulating the exercise of the sovereign powers directing to what bodies and persons these powers shall be confined and the manner of their exercise'—Bouvier *Legal Dictionary*, quoted by E Asirvatham *op cit*, p 349

7 'The term constitution signifies the arrangement and distribution of sovereign power in the community or the form of the government'—George Cornwall Lewis, quoted by Garner *Political Science and Government*, 1951, p 456

स्विस विद्वान् चार्ल्स बोर्गोड के अनुसार "संविधान मौलिक विधि है जिसके अनुसार राज्य के शासन का संगठन किया जाता है तथा समाज के प्रति व्यक्तियाँ एवं नैतिक पुरुषों के सम्बन्धों को निश्चित किया जाता है।" संविधान लिखित अभिलेख के रूप में भी हो सकता है जो संप्रभु मन्त्रों द्वारा एवं या अनेक विधियों के रूप में पारित किया गया हो अथवा 'यायिक' निणयों एवं अध्यादेशों या परम्पराओं पर आधारित हो सकता है।⁸

अमेरिकन 'यायधीश' ब्लू के अनुसार "राज्य की मौलिक विधि को संविधान कहते हैं जिसके सिद्धांतों द्वारा यह निश्चित किया जाता है कि शासनतन्त्र किस प्रकार स्थापित किया जाये तथा किन व्यक्तियों को कितने अधिकार दिये जायें और वे उसका किस प्रकार प्रयोग करें।"⁹

'यायधीश' मिलर के अनुसार 'संविधान उस अभिलेख को कहते हैं जिसके आधारभूत सिद्धांतों के अनुसार शासनतन्त्र की मौलिक शक्तियाँ निश्चित, सीमित एवं पारिभाषित की जाती हैं।'¹⁰

ब्रिटिश 'यायशास्त्री' आस्टिन ने संविधान की सखिप्त परिभाषा करते हुए कहा है कि "संविधान वह व्यवस्था है जिसके द्वारा सर्वोच्च शासन के संगठन को निश्चित किया जाता है।"

सर जेम्स मैकिन्टाश के अनुसार "संविधान उन समस्त लिखित व अलिखित आधारभूत कानूनों का संग्रह है जो उच्च शासनाधिकारियों के सर्वाधिक

8 'A constitution is the fundamental law according to which the government of a state is organised and agreeably to which the relations of individuals or moral persons to the community are determined. It may be a written instrument, a precise text or series of texts enacted at a given time by a sovereign power or it may be the more or less definite result of a series of legislative acts, ordinances, judicial decisions, precedents and customs of diverse origin and of unequal value and importance'—Charles Borgeaud quoted by Dr E. Asirvatham *op cit*, p. 349, and Garner *op cit*, p. 457

9 Constitution is the fundamental law of state containing the principles upon which government is founded regulating the division of the sovereign power and directing to what persons each of these powers is to be confined and the manner in which it is to be executed —Justice Cooley quoted by Garner *op cit*, p. 456

10 "A constitution in the American sense of the word is a written instrument by which the fundamental powers of government are established limited and defined and by which these powers are distributed among several departments for their more safe and useful exercise for the benefit of the body politic"—Justice Miller, quoted by Garner *op cit*, p. 457

महत्वपूर्ण अधिपति के अन्तर्गत विधानाधिकार का नियमन करता है ।¹¹

सविधान शासन का प्रयोग सामान्यतः व्यापक अर्थ में लिया जाता है । व्यापक अर्थ में किसी देश की सम्पूर्ण सामाजिक-व्यवस्था से सम्बन्धित सभी नियमादि को जो शासन का स्थापित, व्यवस्थित एवं नियमित करते हैं, सविधान कहते हैं ।

मोलिंग्टन¹² का इसी अर्थ में निम्न दावा में सविधान की परिभाषा प्रस्तुत की है—'सविधान से अर्थ उन विधियों, संस्थाओं एवं परम्पराओं का समूह से है जो सुनिश्चित विचार के कुछ सिद्धांतों का परिणाम हैं तथा जिन्हें अनुसार किसी समाज ने अपनी सामाजिक व्यवस्था को स्वीकार किया है ।'¹³

व्यापक अर्थ में सविधान सभी विधियाँ (legal) एवं अविविधियाँ (non legal) नियमों का संग्रह है । विधियाँ नियमों से अर्थ ऐसे नियमों से हैं जो न्यायालय द्वारा मान्य होते हैं एवं उनके द्वारा नियमित किये जाते हैं । अविविधि नियमों के अन्तर्गत परम्पराएँ (customs) अभिगम्य (conventions) आदि आते हैं । इन्हें सत्सदीय विधियों की भाँति न्यायालयों द्वारा नियमित नहीं किया जाता । सभी अर्थ में सविधान ऐसे विधिक एवं लिखित नियमों का संग्रह है जो किसी देश के शासन का संचालन करते हैं । प्रायः सभी देशों में, ब्रिटेन का छोड़कर, सविधान का सभी अर्थ में प्रचलित एवं मान्य है । ब्रिटेन में शासन के संचालन में आधारभूत विधिक एवं अविविधि सभी नियमों को सविधान का अंग माना जाता है । परन्तु वर्तमान समय में लिखित सविधानों की सुनिश्चित परिपाटी पड़ चुकी है । अतः सविधान का सामान्य स्वीकृत अर्थ उन विधिक नियमों के संकलन संग्रह से है जिनके अनुसार देश का शासन चलता है । ग्रेट ब्रिटेन एवं संयुक्त राज्य अमेरिका के सविधान क्रमशः व्यापक एवं सभी अर्थ में सविधानों के सर्वश्रेष्ठ उदाहरण हैं । सविधान की उपरोक्त सभी परिभाषाओं में एक ही सार है । सविधान से अर्थ उन समस्त लिखित एवं अलिखित नियमों या कानूनों के समूह से है जिनके अनुसार देश का शासन चलता है । शासन के स्वरूप, उनके अंगों के बीच शक्तियों का विभाजन, उनकी कार्य प्रणाली, सरकार एवं नागरिकों के कर्तव्य एवं अधिकार सविधान द्वारा निर्धारित किये जाते हैं ।

11 "The constitution is a body of those written or unwritten fundamental laws which regulate the most important rights of the higher magistrates and the most essential privileges of the subjects"—Sir James McIntosh, quoted by Garner *op cit*, p 455.

12 'By constitution, we mean, whenever we speak with propriety and exactness that assemblage of laws, institutions and customs derived from certain fixed principles of reason that constitute the general system, according to which the community is agreed to be governed'—Henry St. John, Viscount Bolingbroke quoted by H. Finer *op cit*, p 116.

डा० आशोर्वाथम के अनुसार "सविधान राज्य के सामान्य ढाँचे का निर्धारण करता है अतः उसे राज्य का ढाँचा कह सकते हैं।"¹³

सी एफ स्ट्रांग के अनुसार "श्रेष्ठ सविधान में निम्न तत्त्व आवश्यक हैं प्रथम, सरकार के विभिन्न अंग बिम प्रवार सगठित किये गये हैं। द्वितीय, इन अंगों को कितनी शक्ति प्रदान की गयी है। तृतीय, निम प्रकार शासन के विभिन्न अंग शक्ति का प्रयोग करते हैं। मानव शरीर को स्वरूप (constitution) कहा जाता है एवं जिन प्रकार विभिन्न अंग शरीर के स्वस्थ रहने पर ठीक प्रकार से कार्य करते हैं और शरीर के अस्वस्थ होने पर ठीक प्रकार से कार्य नहीं कर पाते हैं वही स्थिति सविधान की है। सविधान राज्य सभी शरीर का स्वरूप है जिसके अंग एवं कार्य निर्दिष्ट होते हैं एवं जो किसी निरंकुश शासक की इच्छा के अधीन नहीं होते।"¹⁴

गानर का कथन है कि जिस प्रकार सविधान की भावना की चर्चा की जाती है उसी प्रकार कभी कभी सावजनिक नैतिकता एवं न्याय के उदात्त तथा उच्च सिद्धांतों मन्मथी आदर्श को सविधान की सज्ञा दी जाती है। सविधान की भावना (spirit of the constitution) से तात्पर्य किसी अनुमानित ऐसे नियम एवं सिद्धांत से है जिसके अनुरूप सविधान का सामान्य स्वरूप होना चाहिए। जॉन स्टुअर्ट मिल के भी विचारों में इस कथन की भूलक मिलती है। मिल ने सवैधानिक नैतिकता का उल्लेख किया है जिसका व्यावहारिक महत्व सविधान से किसी भी प्रकार कम नहीं होता।

संक्षेप में, सविधान का उद्देश्य शासन के निरंकुश कार्यों को मर्यादित करना, शासितों के अधिकारों की प्रतिभूति देना एवं प्रभुसत्ता के कार्यक्षेत्र की सीमा निर्धारित करना है।

सविधान की आवश्यकता

प्राचीन काल से ही यह स्वीकार किया गया है कि शासन के उन मौलिक सिद्धांतों को लेखबद्ध कर देना चाहिए जिनके अनुसार भावी शासन संचालित एवं आधारित हो। आधुनिक यूरोपीय इतिहास में 1579 ई का नीदरलैण्ड्स के संयुक्त प्रांत का संधि अधिनियम इसका श्रेष्ठ उदाहरण है। स्मरणीय है कि अमेरिकी एवं फ्रेंच क्रांतियों तक इस प्रकार के मौलिक सिद्धांतों को सविधान की सज्ञा नहीं दी जाती थी। 1787 ई में सवप्रथम अमेरिकावासियों ने घोषणा की कि "हम संयुक्त राज्यों की जनता अमेरिकी संयुक्त राज्य की स्थापना करते हैं।" उस समय से लिखित सविधान की परिपाटी पूरी तरह स्वीकृत हो चुकी है। सविधानों में शासन के सगठन के सिद्धांतों का उल्लेख होता है। यही सविधान का यथार्थ अर्थ है।

19वीं सदी में त्रमश यह धारणा बलवती होती गयी कि प्रत्येक राज्य की

13 'A constitution fixes the general structure of the state it is so to speak, the skeleton of the state' —E Asirvatham *Political Theory* 1965 p 349

14 Strong C F *Modern Political Constitutions* 1963 p 12

जनता द्वारा अनुमोदित अपना सविधान होना चाहिए। ऐसा सविधान वतमान काल में लोकतन्त्र की आधारशिला माना जाता है। सविधान की आवश्यकता के निम्न कारण हैं—

- (1) शासन की शक्तियाँ को सविधान जैसे मौलिक कानून द्वारा ही सीमित करना सम्भव है। राजतन्त्रीय एवं कुलीनतन्त्रीय युगों के अत्याचारों ने शासकों की निरकुशता पर अकुश लगाना अनिवार्य कर दिया था।
- (2) व्यक्ति के अधिकारों की रक्षा सविधान द्वारा ही सम्भव होती है।
- (3) जॉन आदम, जेम्स मेडीसन एवं संयुक्त राज्य अमेरिका के अनेक 'याया' धीशा ने इस बात पर बल दिया है कि वतमान एवं भावी सततियों की स्वेच्छा पर नियन्त्रण आवश्यक है। सविधान इस दायित्व को भली भाँति निभाता है। इसके विपरीत, जेफरसन का मत था कि प्रत्येक सविधान का काल निश्चित होना चाहिए जिससे बदलती हुई परिस्थितियों के अनुरूप जनता को उसे परिवर्तित करने सरलता हो।

सविधान-हीन राज्य की आज कल्पना नहीं की जा सकती। प्रत्येक राजनीति समाज का अपना सविधान होना चाहिए।

आदर्श सविधान के लक्षण

नेटिल के अनुसार अच्छे सविधान के अनिवार्य तत्व सुनिश्चितता (definiteness), पूर्णता (comprehensiveness) सक्षिप्तता (brevity) तथा कठोरता एवं सुनिश्चितता से अर्थ है कि सविधान की मापा मयासम्भव स्पष्ट होनी चाहिए। इस दृष्टि से सविधान को लिखित होना चाहिए। लेकिन हर्बन फाइनर लिखित सविधान को अलिखित सविधान से अधिक महत्व नहीं देते। उसका कथन है कि लिखित विधान अपनी स्पष्टता तथा व्याख्या (interpretations) के द्वारा परिवर्तित न ले के अनुपात में ही एक सदाय मापक का वाय कर सकता है। लेकिन प्रायः हर लिखित सविधान प्रायः इस दृष्टि से समान हैं।¹⁵ यही तर्क पूर्णता के सम्बन्ध में सत्य है। सविधान निम्नलिखितों द्वारा अनन्त काल तक प्रत्यक्ष वात की व्यवस्था करना सम्भव नहीं है। फिर भी, जहाँ तक सम्भव हो, सविधान में सम्पूर्ण शासनतन्त्र के संचालन एवं शासन की शक्ति के प्रयोग से सम्बन्धित बातों का स्पष्ट उल्लेख होना चाहिए और अनावश्यक विषयों का विस्तृत उल्लेख नहीं होना चाहिए। सविधान में केवल शासन का संगठन व मौलिक सिद्धांतों का ही उल्लेख होना चाहिए, प्रशासनिक विषयों का विस्तार से उल्लेख नहीं किया जाना चाहिए। उदाहरण के लिए संयुक्त राज्य अमेरिका का सविधान सक्षिप्तता का श्रेष्ठ उदाहरण है। उसमें केवल 'गामनतन्त्र एवं उगने

15 Gettell R G *op cit*, pp 246-249
16 Fincr, H *op cit*, p 127

संचालन सम्बन्धी मौलिक सिद्धांतों का ही उल्लेख है। इसके विपरीत, यू.वा. का संविधान (1940 ई.) एक लम्बा संविधान है जिसमें 286 अनुच्छेद हैं। भारत के वर्तमान गणतन्त्रीय संविधान (1951 ई.) में उससे भी अधिक 395 अनुच्छेद एवं आठ परिशिष्ट हैं। प्रशासकीय विषयों या सावजनिक नियमों एवं कार्यों से सम्बन्धित बातों का उल्लेख संविधान में नहीं होना चाहिए। इनकी व्यवस्था संसदीय विधियाँ से की जानी चाहिए जिससे समाज की परिवर्तित परिस्थितियों के अनुसार उनमें सरलता से परिवर्तन किया जा सके।

संविधान न तो इतना कठोर होना चाहिए कि परिवर्तित परिस्थितियों के अनुसार उसमें परिवर्तन या संशोधन न किया जा सके। साथ-साथ वह इतना सुपरिवर्तनशील या लचीला भी नहीं होना चाहिए कि उसकी स्थिरता ही समाप्त हो जाय। अतः संविधान में कठोरता एवं लचीलेपन का उचित मात्रा में सम्मिश्रण होना चाहिए।

इसके अतिरिक्त, 20वीं सदी में अच्छे संविधान में निम्न गुणों का होना भी आवश्यक माना गया है

(1) संविधान में नागरिकों के मौलिक अधिकारों का उल्लेख होना चाहिए।
(2) स्वतंत्र एवं निष्पक्ष न्यायपालिका की व्यवस्था होनी चाहिए जिससे वैयक्तिक स्वतंत्रता की रक्षा हो सके।

(3) संविधान द्वारा अल्पसंख्यक वर्गों की सुरक्षा की पूर्ण गारंटी होनी चाहिए।

(4) संविधान में सामाजिक नीति का स्पष्टतापूर्वक उल्लेख किया जाना चाहिए। 20वीं शताब्दी के मध्य से इसकी आवश्यकता को अनुभव किया जा रहा है। रूस, आयरलैंड एवं फ्रांस के संविधानों में सामाजिक नीति का उल्लेख किया गया है। भारत ने भी इन संविधानों से प्रेरणा प्राप्त करते हुए संविधान की प्रस्तावना में भावी संततियों के लिए विधि निर्माण सम्बन्धी आदर्श निर्धारित किये हैं। यह आवश्यक है सामाजिक, आर्थिक एवं राजनीतिक न्याय, अभिव्यक्ति विश्वास, धर्म एवं उपासना की स्वतंत्रता, स्थिति एवं अवसर की समानता तथा भ्रातृत्व जिससे व्यक्ति के व्यक्तित्व एवं राष्ट्र की एकता की रक्षा हो सके।

(5) जापान के नवीन संविधान में जिसका निर्माण अमेरिकी प्रेरणा से हुआ है, युद्ध को हमेशा के लिए त्याग देने की घोषणा की गयी है। विश्व शांति की दिशा में यह एक महत्वपूर्ण कदम है। यदि प्रत्येक देश के संविधान में इस प्रकार का प्राविधान हो और उसका दृढ़तापूर्वक पालन किया जाये तो युद्ध की विभीषिका से बचा जा सकता है। लेकिन इसकी जांचा प्रायः नगण्य है।

के सी व्हीयर (K. C. Wheare) ने इस बात की विस्तार से चर्चा की है।¹⁷ उनके अनुसार एक आदर्श संविधान को अत्यंत छोटा होना चाहिए। सत्य तो यह है कि संविधान का कोई एक स्वरूप सभी समुदायों के लिए न तो व्यावहारिक हो सकता है और न उचित एवं वांछनीय ही। परंतु वर्तमान एवं भविष्य को ध्यान में

रखते हुए प्रत्येक समुदाय के लिए व्यावहारिक एवं आदर्श सविधान की रूपरेखा निश्चित की जा सकती है। उदाहरण के लिए, एकात्मक शासन के सविधान में केवल शासन के संगठन और उसके विभिन्न अंगों के पारस्परिक सम्बन्धों की रूपरेखा सामान्य शब्दों में व्यक्त की जानी चाहिए। संघीय सविधान का एकात्मक सविधान की अपेक्षा बड़ा होना स्वाभाविक ही है। उसमें केन्द्रीय एवं राज्यों की सरकारों के क्षेत्राधिकार के स्पष्ट उल्लेख के साथ-साथ व्यवस्थापिका की सीमा का भी उल्लेख होना चाहिए तथा व्यवस्थापिका की विधियों से सविधान को श्रेष्ठ एवं ऊँचा माना जाना चाहिए। प्रत्येक सविधान में सशोधन की प्रणाली भी होनी चाहिए। स्मरणीय है कि संघीय देशों में सशोधन के पूर्ण अधिकार संघीय व्यवस्थापिका को नहीं दिये जा सकते। एकात्मक शासन की तुलना में संघीय देशों में न्यायपालिका की स्थिति का स्पष्ट उल्लेख भी होना चाहिए। ह्यूयरे के अनुसार संघीय सविधानों में शासन सम्बन्धी विषयों की केवल एक ही सूची होनी चाहिए तथा इस एक सूची के द्वारा ही केन्द्रीय सरकार या राज्यों की सरकारों की शक्तियों का उल्लेख किया जाना चाहिए। इस व्यवस्था का लाभ यह है कि केन्द्र एवं राज्यों में परस्पर विवाद के कम अवसर उत्पन्न होते हैं।

एकात्मक सविधान की अपनी कुछ समस्याएँ हैं जो संघात्मक सविधान के निर्माताओं को भी कष्टप्रद होती हैं। एकात्मक सरकार की स्थापना करते समय जनता शासन की शक्ति को सीमित करना आवश्यक समझती है। फलस्वरूप सविधान में नागरिकों के मौलिक अधिकारों का उल्लेख किया जाता है और शासन से यह आशा की जाती है कि वह मौलिक अधिकारों को लागू करे। शासन को उनमें हस्तक्षेप तो करना ही नहीं चाहिए। सविधान में मौलिक अधिकारों को लिपिबद्ध करने सम्बन्धी अनेक समस्याएँ हैं। कौन से अधिकार लिखे जायें?, उन पर कौन से और कितने अर्थात् किस सीमा तक प्रतिबन्ध होने चाहिए? सोवियत रूस के सविधान में अपने नागरिकों को अनियन्त्रित अधिकार प्रदान किये हैं (अनुच्छेद 125) लेकिन वहाँ भी अधिकारों पर कुछ सीमाएँ हैं। इन सीमाओं से निरकुशता के लिए पर्याप्त गुंजाइश रह जाती है। अधिकार यदि अस्पष्ट शब्दावली में होते हैं तो उनका त्रिधात करना कठिन होता है। ऐसी स्थिति उत्पन्न हो सकती है कि सविधान, 'यायालय एवं व्यवस्थापिका में भाषा की अस्पष्टता के कारण विवाद उत्पन्न हो जाय। सविधान के बदनमा होने की हर सम्भावना हो जाती है क्योंकि उसमें उल्लिखित अधिकारों की पवित्रता नष्ट होने लगती है। अतः ह्यूयरे के मतानुसार संयुक्त राज्य अमेरिका का अनुगमन करते हुए स्पष्ट एवं असंदिग्ध शब्दावली में अधिकारों की गारंटी दी जानी चाहिए। लेकिन वहाँ भी सविधान में 15वाँ संशोधन अधिकारों सम्बन्धी भाषा की अस्पष्टता को दूर करने के लिए पारित किया गया था। ह्यूयरे के अनुसार आदर्श सविधान में घाड़े से ही मौलिक अधिकारों का उल्लेख होना चाहिए। उसके अनुसार यदि उनका भी उल्लेख न हो तो और भी अच्छा है। अधिकारों को सामान्य विधि द्वारा प्रदान किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त आदर्श सविधान में प्रस्तावना भी होनी

चाहिए। संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान निर्माताओं ने इस सम्बन्ध में पहल की है तथा संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान में अत्यन्त प्रभावकारी शब्दों में प्रस्तावना दी है। अनेक देशों जैसे पचम फ्रेंच गणराज्य, स्विटजरलैण्ड, भारत आदि के संविधानों में भी प्रस्तावना है। रूस का संविधान इसका अपवाद है। ह्यूयरे का मत है कि "संविधान प्रधानतः विधिक लेख्य है। सर्वोच्च विधि नियमों का इसमें उल्लेख नहीं होना चाहिए। उसमें केवल विधिक नियमों का ही उल्लेख होना चाहिए। विधिक नियम मले ही थोड़े अथवा सामान्य हो लेकिन मौलिक अवश्य होने चाहिए। संविधान की भाषा सामान्य होती हुए भी निस्सन्देह भावुकता से दूर होनी चाहिए।"¹⁸

संविधानों का वर्गीकरण

संविधानों के दो मुख्य प्रकार हैं। प्रथम, लिखित एवं अलिखित संविधान,¹⁹ द्वितीय, सुपरिवर्तनीय (Flexible) एवं दुष्परिवर्तनीय (Rigid) संविधान। ह्यूयरे²⁰ ने इन दो प्रकारों के अतिरिक्त निम्न प्रकार के संविधानों का और उल्लेख किया है

(1) संविधान जो व्यवस्थापिका से ऊपर हैं एवं वे जो व्यवस्थापिका से ऊपर नहीं हैं।

(2) संघीय एवं एकात्मक संविधान (Federal and Unitary Constitutions)।

(3) अध्यक्षतात्मक एवं संसदीय कार्यपालिका वाले संविधान (Presidential and Parliamentary Executive type Constitutions)।

(4) गणतन्त्रीय एवं राजतन्त्रीय संविधान (Republican and Monarchical Constitutions)।

लिखित एवं अलिखित संविधानों के अन्तर का आधार संविधान का लिखित या अलिखित होना है। सुपरिवर्तनीय एवं दुष्परिवर्तनीय संविधानों का वर्गीकरण लॉर्ड ब्राइट की देन है तथा संविधान में संशोधन की रीति पर आधारित है। ह्यूयरे द्वारा दिये गये संविधानों के अर्थ प्रकारों की यदि समीक्षा की जाय तो यह स्वीकार करना पड़ेगा कि संविधानों के उपर्युक्त वर्णित दो प्रकार ही मुख्य हैं। ह्यूयरे द्वारा उल्लिखित यह वर्गीकरण कि संविधान व्यवस्थापिका से उच्च है अथवा नहीं, संविधान के सुपरिवर्तनीय एवं दुष्परिवर्तनीय वर्गीकरण के पर्याप्त निकट है। ह्यूयरे के वर्गीकरण का केवल यही अर्थ है कि संविधान में व्यवस्थापिका द्वारा संशोधन किया जाना सम्भव है या नहीं। अतः यह कोई नवीन एवं महत्वपूर्ण वर्गीकरण नहीं है।

संघीय एवं एकात्मक संविधानों का वर्गीकरण केन्द्रीय सरकार एवं प्रांतीय या क्षेत्रीय सरकारों के मध्य शासन की शक्ति के विभाजन पर आधारित है। यह

18 Wheare, K C *op cit* p 51

19 स्ट्रांग ने लिखित एवं अलिखित संविधानों के लिए written और unwritten के स्थान पर documentary और non documentary शब्दों का प्रयोग किया है।—Strong, C F *op cit* p 135

20 Wheare, K C *op cit*, Ch 2, pp 14 32

राज्यो का वर्गीकरण माना जाना चाहिए न कि सविधानो का क्योंकि शासन प्रणाली ही राज्यों के वर्गीकरण का स्वीकृत आधार होती है। अध्यक्षतात्मक एवं ससदीय कार्यपालिका वाले सविधानो का आधार शक्ति पृथक्करण (separation of powers) है। स्मरणीय है कि सविधानो में शासन के केवल कार्यपालिका अंग का ही उल्लेख नहीं होता। इसी प्रकार, गणतन्त्रीय एवं राजतन्त्रीय वर्गीकरण भी शासन के दो प्रकारों की विशेषताओं का ही उल्लेख करते हैं। गणतन्त्रीय से तात्पर्य लोकतन्त्रीय व्यवस्था है तथा राजतन्त्रीय शासन निरव्युत्तन का प्रतीक है। यह शासन के प्रकार है न कि सविधान के।

फाइनर के अनुसार सविधानों के स्वरूप से सम्बन्धित तीन मुख्य समस्याएँ हैं (1) सविधान लिखित है या अलिखित? (2) सविधान सुपरिबलनीय है अथवा दुर्गुणपरिवर्तनीय? (3) क्या सविधान की सर्वोच्चता सम्बन्धी व्यवस्था उसमें है? इनमें भी मुख्य प्रश्न यह है कि सविधान के विभिन्न स्वरूपों के अंतर का देश के राजनैतिक विचार एवं व्यवहार पर क्या प्रभाव पड़ता है? ²¹

लिखित सविधान निर्मित (enacted) होते हैं जब कि अलिखित सविधान ऐतिहासिक विकास का परिणाम होते हैं। इन्हें 'cumulative' की संज्ञा दी जाती है। अलिखित सविधान का एकमात्र उदाहरण ग्रेट ब्रिटेन का सविधान है। संयुक्त राज्य अमेरिका, भारत, रूस आदि के सविधान लिखित सविधान के उदाहरण हैं। अलिखित सविधान का अधिकांश अंश लिखित रूप में नहीं होता है और न उसका निर्माण किसी निश्चित समय में योजनाबद्ध रीति से किसी सविधान सभा या इस हेतु आहूत सम्मेलन द्वारा ही होता है। अलिखित सविधान प्रायः प्राचीन परम्पराओं, रीति रिवाजों, रूढ़ियों, 'यादिक निष्णयो' एवं समय-समय पर निर्मित ससदीय विधियों का पुंज होता है। वह राज्य के ऐतिहासिक विकासक्रम के साथ विकसित होता रहता है। ग्रेट ब्रिटेन के सविधान का इसी प्रकार विकास हुआ है। अलिखित सविधान कोई विधिवत् लिपिबद्ध लेख्य नहीं है। अतः अलिखित सविधान के ज्ञान के लिए राज्य के ऐतिहासिक विकास से परिचित होना आवश्यक होता है। गानर के अनुसार "अलिखित सविधान की सभी नहीं बरन अधिकांश बातें सभी किसी लेख्य या लेख्यों के संग्रह के रूप में लिपिबद्ध नहीं की जाती।" ²² अलिखित सविधान सर जान मकिंटाश के इस कथन को सव्याचरित करता है कि "सविधान जन्म लेते हैं, बनाये नहीं जाते।" ²³

लिखित सविधान एवं उनका विकास

फाइनर के अनुसार लिखित सविधानों के विकास के दो प्रमुख कारण होते हैं—प्रथम, समाज के प्राचीन शक्ति सम्बन्धों (power relationship) के पतन के पश्चात्

21 Finer, H. *op cit* p 118

22 Garner *Political Science and Government*, Indian edn, 1951, p 464

23 McIntosh, Sir John, quoted by Garner *op cit*, p 464

नवीन शक्ति सम्बन्धों का उदय होता है। इन सम्बन्धों को सुनिश्चित एवं स्पष्ट करने के लिए उन्हें लिपिबद्ध कर दिया जाता है। द्वितीय, अनेक राज्यों द्वारा एक इकाई के रूप में संगठित होकर अप्राप्य उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु एवं राजनीतिक व प्रशासनिक अव्यय को रोकने तथा आपसी मतभेदों का दूर करने के लिए सभी से सम्बन्धित कार्यों एवं तत्सम्बन्धी परिस्थितियों को सविधान में लिपिबद्ध कर देना श्रेयस्कर समझा जाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका एवं स्विटजरलैण्ड के परिषद तथा आस्ट्रेलिया के कॉमनवैलथ के सविधान इसके उदाहरण हैं।²⁴

1919 ई के जर्मनी के वीमर सविधान (Weimar Constitution) के उदय के भी उपरोक्त कारण थे। स्मरणीय है कि जर्मनी में प्रचलित एकतन्त्रीय व्यवस्था के स्थान पर उससे श्रेष्ठ परंतु नवीन सघीय व्यवस्था का निर्माण किया गया था। भारत के नवीन सविधान (1950 ई) के उदय में भी उपरोक्त दोनों कारण कार्य कर रहे थे। प्रथम, स्वतन्त्रता प्राप्ति के साथ नवीन सामाजिक सम्बन्धों का उदय हुआ था। यह सम्बन्ध ब्रिटिशकालीन शक्ति सम्बन्धों से सर्वथा भिन्न थे। द्वितीय, ब्रिटिश भारत के प्रांत एकात्मक शासन व्यवस्था के आधीन थे जबकि देशी रियासतें 15 अगस्त 1947 के बाद पूर्ण स्वतन्त्र हो गई थी। इस स्थिति को समाप्त करने के लिए भारतीय सविधान निर्माताओं ने सघीय व्यवस्था की स्थापना की थी। यह नवीन शक्ति सम्बन्ध पुराने सम्बन्धों की अपेक्षा निश्चय ही श्रेष्ठ थे। 1936 ई का सोवियत रूस का 'स्टालिन सविधान' समाज के नवीन शक्ति सम्बन्धों की स्थापना का स्वामाविक परिणाम था। 1925 ई तथा 1936 ई के रूसी सविधान में स्पष्ट अंतर है। 1925 ई के रूसी सविधान की भाषा में सघष की स्पष्ट झलक दिखायी देती है जबकि 1936 ई के सविधान में यथास्थिति की स्वीकारने की ध्वनि निकलती है। 1936 ई के रूसी सविधान के निर्माण के समय तक रूसी क्रांति एक वास्तविक ऐतिहासिक तथ्य बन चुकी थी।²⁵

लिखित सविधान का प्रथम प्रयत्न 1649 ई में इंग्लैण्ड में किया गया था यद्यपि इस सविधान (The Agreement of the People) का निर्माण अक्टूबर 1647 ई में हुआ था। ससदीय सेना व अधिकारियों की नमिति (The Council of the Parliamentary Army) द्वारा 1649 ई में इस सविधान का स्वीकृत किया गया था लेकिन यह त्रिराश्रित नहीं हो सका। 1653 ई में शासन का लेख (The Instrument of Government) नामक एक अन्य सविधान तैयार किया गया था। यह लिखित सविधान का दूसरा उदाहरण है। यह भी अल्पकालीन सिद्ध हुआ और 1660 ई में इंग्लैण्ड में राजतंत्र की पुनर्स्थापना के साथ इसका अंत हो गया। इंग्लैण्ड जा

24 Finer, H *op cit* p 119

25 'रिवल्यू अनुच्छेद 4' इस अनुच्छेद में आधीन सावित्य रूस में पूँजीवाद का अंत कर दिया गया है और निजा स्वाभित्व व स्थान पर सामूहिक स्वाभित्व की स्थापना की गई है तथा व्यक्ति का अधिकार द्वारा शोषण समाप्त कर दिया गया है।

आज अलिखित सविधान का एकमात्र उदाहरण है, वास्तव में, 'लिखित सविधानों की जननी मी है।'²⁶

आधुनिक लिखित सविधानों के प्रथम उदाहरण अमेरिकी उपनिवेशों के विभिन्न सविधान हैं। इनका निर्माण ब्रिटिश उपनिवेशवाद से मुक्ति पाने के पश्चात् किया गया था। 1776 ई में फिलाडेल्फिया का फ़ोर्स ने 'यू इंगलैण्ड के प्रतिनिधि श्री जॉन आदम (John Adams) के प्रस्ताव को स्वीकार किया था जिसके द्वारा उपस्थित प्रतिनिधियों को अमेरिका एवं विभिन्न घटक इकाइयों की जनता की सुरक्षा एवं सुख को ध्यान में रखते हुए शासन के निर्माण का आह्वान किया गया था। जून 1776 ई में अमेरिका के वर्जीनिया (Virginia) नामक राज्य ने 'न्यू हैम्पशायर (New Hampshire) एवं दक्षिणी कैरोलिना (South Carolina) का अनुगमन करते हुए सविधान का निर्माण किया था। इस सविधान की अपनी विशेषता यह थी कि इसमें अधिकारों की घोषणा (The Declaration of Rights) की गयी थी जो परवर्ती अमेरिका एवं यूरोपीय सविधानों के लिए उदाहरण बन गयी।

फ्रांस को अमेरिकी स्वातन्त्र्य घोषणा एवं विभिन्न राज्यों के सविधानों से प्रेरणा मिली थी। जलिनक²⁷ के अनुसार अधिकारों की घोषणा की प्रेरणा फ्रांस को अमेरिकी घटनाओं से प्राप्त हुई थी। 1789 ई में फ्रांस में सामन्तवादी व्यवस्था के विरुद्ध क्रांति हुई जिसके फलस्वरूप नवीन सामाजिक सम्बन्धों का उदय एवं नवीन सविधान का निर्माण हुआ। फ्रांसीसी क्रांतिकारियों की भाषा में अमेरिकी क्रांतिकारियों के शब्द प्रतिध्वनित होते थे। 2 अक्टूबर, 1789 ई को फ्रेंच सविधान सभा ने नागरिकों के अधिकारों की घोषणा की। इस सविधान की प्रस्तावना में लिखित सविधानों के सभी अनिवार्य लक्षणों का उल्लेख था। फ्रांस में 1789 ई में पूर्णतः लिखित सविधान लागू हुआ था। 1875 ई में तृतीय गणराज्य का उदय हुआ था और यह फ्रांस का 13वां लिखित सविधान था।²⁸

लिखित सविधान एक पवित्र लेख होता है जिसमें अधिकांश आधारभूत सिद्धांत औपचारिक रूप से लिपिबद्ध कर दिये जाते हैं। लिखित सविधान में शासन के विभिन्न अंगों—व्यवस्थापिका, कार्यपालिका, न्यायपालिका—के संगठन, शक्तियाँ एवं कर्तव्यों व कार्यप्रणाली, नागरिकों के अधिकार आदि को मंती प्रकार लिपिबद्ध कर दिया जाता है। जेम्सन के अनुसार²⁹ लिखित सविधान एक ऐसा निश्चित प्रयास है जिसके द्वारा शासन को संगठित एवं संचालित करने वाले आधारभूत सिद्धांतों का सृजन किया जाता है।²⁹

26 Finer, H *op cit*, p 120

27 Jellinek, George, quoted by Finer *op cit*, p 121

28 फ्रांस के अनुसार फ्रांस द्वारा सबसे प्रथम यूरोप में लिखित सविधानों का उदाहरण प्रस्तुत किया गया था।—*op cit*, p 122

29 A written constitution "is a work of conscious art and the result of a deliberate effort to lay down a body of fundamental principles under which government shall be organised and conducted —Jameson quoted by Garner *op cit*, p 464

लिखित संविधान वाले देशों में सामान्यतः संवैधानिक एवं संसदीय दोनों प्रकार की विधियाँ पायी जाती हैं।

क्या संविधानों का लिखित एवं अलिखित का भेद उचित है ?

लिखित एवं अलिखित संविधानों का अंतर सी एफ स्ट्रॉंग के अनुसार भ्रामक तथा मिथ्या है क्योंकि कोई भी संविधान न तो पूर्णतया लिखित होता है और न अलिखित ही। लिखित संविधान सामान्यतः उसे कहते हैं जो एक लेख्य के रूप में उपलब्ध होता है और जिसे अपेक्षाकृत अधिक महत्ता प्राप्त होती है। अलिखित संविधान का लिखित संविधान की अपेक्षा परम्पराओं द्वारा विकास होता है। लिखित संविधानों को संविधान-निर्माताओं द्वारा प्रत्येक स्थिति के अनुरूप अधिकाधिक पूर्ण बनाने का प्रयत्न किया जाता है। कुछ लिखित संविधान ऐसे भी होते हैं जो संविधान-निर्माताओं द्वारा निमित्त अथवा स्वीकृत अनेक मौलिक विधियों में निहित होते हैं।³⁰

इंग्लैण्ड के अलिखित संविधान में अनेक अंश लिखित हैं, जैसे—मैग्ना कार्टा (1215 ई.), 1689 ई. का अधिकार पत्र (Bill of Rights), 1701 ई. का उत्तराधिकार अधिनियम, 19वीं सदी के विभिन्न मताधिकार अधिनियम, 1911 एवं 1949 ई. के संसदीय अधिनियम इत्यादि। इनके कारण इंग्लैण्ड के संविधान में काफी अंतर पड़ा है। इसके विपरीत, संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान पूर्णरूपेण लिखित होते हुए भी अलिखित अभिसमयों एवं परम्पराओं द्वारा विकसित हुआ है। उदाहरण के लिए संविधान के अनुसार राष्ट्रपति का निर्वाचन एक निर्वाचक मण्डल के सदस्यों के बहुमत द्वारा होना चाहिए जो कि जनता द्वारा चुने जाते हैं। व्यवहार में स्थिति इससे भिन्न है। प्रत्येक राजनैतिक दल राष्ट्रपति पद के लिए अपना उम्मीदवार खड़ा करता है और दल द्वारा उसी के पक्ष में प्रचार भी किया जाता है। जनता द्वारा निर्वाचक-मण्डल के सदस्यों को दलीय आधार पर चुना जाता है और सदस्य अपने दल के प्रत्याशी को ही मत देते हैं। फलस्वरूप राष्ट्रपति का निर्वाचन व्यवहार में परम्परा के कारण जिसका संविधान में नहीं उल्लेख नहीं है, प्रत्यक्ष रीति से होने लगा है।

हमन फाइनर इस मत से सहमत प्रतीत नहीं होते। उनके अनुसार इंग्लैण्ड का संविधान स्वीकृत लेख्य के रूप में मान्य नहीं है। इंग्लैण्ड की राजनैतिक संस्थाएँ 'यायिक' निष्ठा एवं संसदीय विधियों द्वारा व्यवस्थित की जाती हैं। इसके अतिरिक्त अनेक प्रकार के अभिसमय हैं जिनके द्वारा संविधान के अनेक महत्वपूर्ण भागों को व्यवस्थित किया जाता है। संसद की संप्रभुता एवं मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के सिद्धांत भी अभिसमयों पर ही आधारित हैं। स्मरणीय है कि अभिसमयों के विपरीत 'यायिक' निष्ठा एवं संसदीय विधियाँ लिखित होते हैं। ब्रिटिश संविधान अनेक लिखित संविधानों से नहीं अधिक स्पष्ट एवं मान्य है। अभिसमय अलिखित होते हुए भी सुस्पष्ट हैं। इन अभिसमयों का स्पष्ट उल्लेख मंत्रियों ने अपने पत्र-व्यवहार अथवा भाषणों में किया है। इसके अतिरिक्त, अनेक संविधान शास्त्रज्ञों एवं विद्वानों—जैसे,

हैं तो अमेरिका के लिखित संविधान में अनेक परम्पराओं का विकास हुआ है एवं हा रहा है।

(2) लिखित एवं अलिखित भेद को मानने का जय है कि लिखित रूप में संविधान न होने पर संविधान के अस्तित्व को स्वीकार नहीं किया जा सकता। यही डॉ. टॉक्विले (de Tocqueville) का 1834 ई. में मत था। इसके विपरीत, इंग्लैंड का संविधान अशत लिखित एवं अशत अलिखित है।

(3) इस अंतर का एक अन्य निष्कर्ष यह है कि विधि का लिखित रूप में होना अनिवार्य है एवं विधि का अलिखित होना उचित नहीं है। स्मरणीय है कि विधि परम्परा पर भी आधारित हो सकती है, विधान (legislation) ही विधि का एकमात्र स्रोत नहीं है।

सुपरिबतनीय एवं दुष्परिवर्तनीय संविधान

संशोधन प्रणाली के आधार पर संविधानों को सुपरिबतनीय एवं दुष्परिवर्तनीय में भी वर्गीकृत किया जाता है। लॉर्ड ब्लाइस³⁴ ने सर्वप्रथम संविधानों को संशोधन प्रणाली के आधार पर वर्गीकृत किया था। जिन संविधानों में सामान्य विधि प्रक्रिया के द्वारा संशोधन सम्भव होता है उन्हें लचीला या सुपरिबतनीय संविधान की संज्ञा दी जाती है। इसके विपरीत, जिन संविधानों में संशोधन की विशिष्ट प्रणाली होती है जो सामान्य विधि प्रक्रिया से भिन्न होती है उन्हें कठोर या दुष्परिवर्तनीय संविधान कहा जाता है।

सुपरिबतनीय या लचीले संविधानों में संवैधानिक विधि (Constitutional law) एवं संसदीय विधि (Statutory law) में विधानमण्डल द्वारा साधारण तरीके से परिवर्तन किया जा सकता है। लेकिन कठोर संविधानों में संशोधन की विधि साधारण विधि प्रणाली की अपेक्षा जटिल तथा पृथक होती है। दुष्परिवर्तनीय संविधान सामान्य कानूनों की अपेक्षा अधिक पवित्र माने जाते हैं। उदाहरण के लिए, इंग्लैंड में विधि निर्माण के लिए एक ही विधि प्रक्रिया का अनुगमन किया जाता है, भले ही वह विधि किसी सामान्य प्रशासनिक समस्या से सम्बंधित हो या हाउस ऑफ लॉर्ड्स की शक्तियाँ में परिवर्तन से सम्बंधित हो। स्ट्रांग के अनुसार “इंग्लैंड में पृथक संवैधानिक विधि जैसी कोई चीज नहीं है। अतः इंग्लैंड का संविधान सुपरिबतनीय है।”³⁵ लचीले संविधान का दूसरा उदाहरण यूजीलैंड का है। यूजीलैंड का संविधान लिखित है लेकिन संशोधन प्रणाली सरल है। इसी प्रकार, इटली का पुराना संविधान भी लचीला है। राजतन्त्रीय इटली का संविधान लिखित था लेकिन उसमें संशोधन या परिवर्तन की कोई पृथक प्रणाली नहीं थी। यह संविधान इतना जटिल लचीला था कि मुसोलिनी संविधान की भावना की अपेक्षा किए बिना ही उसका उल्लंघन करता रहा। अतः यह निष्कर्ष निकलता है कि संविधान लिखित होने पर भी लचीला हो सकता है।

34 Bryce *Flexible and Rigid Constitutions*, p 11, quoted by Garner *op cit*, p 470

35 Strong *Modern Political Constitutions* (1963) ¶ 68

इसके विपरीत, सविधान के बहुत कम लिखित होने पर भी उसमें सशोधन करना जटिल हो सकता है जसा कि तृतीय फ्रांसीसी गणराज्य का सविधान । यह बहुत कम लिखित होते हुए भी कठोर था क्योंकि सर्वधानिक सशोधन के लिए इसमें विशेष प्रणाली का उल्लेख किया गया था । यह आवश्यक नहीं है कि लिखित सविधान दुष्परिवर्तनीय ही हो । लिखित सविधान दोनों ही प्रकार के हो सकते हैं ।

दुष्परिवर्तनीय सविधानों के कुछ अर्थ उदाहरण निम्नवत हैं सयुक्त राज्य अमेरिका, चतुर्थ एवं पंचम फ्रांसीसी गणराज्य, स्विटजरलैण्ड, आस्ट्रेलिया, रूस एवं नेपाल के सविधान । रूस के सविधान में सशोधन सुप्रीम सोवियत के दोनों सदनों के दो तिहाई बहुमत से किया जा सकता है । सयुक्त राज्य अमेरिका, स्विटजरलैण्ड एवं आस्ट्रेलिया के सविधान में सशोधन की विशेष प्रणाली है जो साधारण विधि प्रक्रिया की अपेक्षा जटिल है । उपरोक्त तीनों देशों में संघीय विधानमण्डल द्वारा ही केवल सर्वधानिक सशोधन नहीं किया जा सकता अपितु इसके लिए अर्थ निकायो एवं व्यक्तियों का सहयोग अपेक्षित होता है । चतुर्थ फ्रांसीसी गणराज्य का सविधान (1946 ई.) भी तृतीय गणराज्य की भांति ही कठोर था । पंचम फ्रांसीसी गणराज्य का सविधान भी कठोर है यद्यपि इसमें सर्वधानिक सशोधन सम्बन्धी कुछ शक्ति राष्ट्रपति को भी प्रदान की गई है ।

यह वर्गीकरण अपेक्षाकृत अधिक तत्सम एवं वैज्ञानिक है । सी एफ स्ट्रांग इस सविधान का सही वर्गीकरण मानता है ।³⁶ व्हीयर ने भी इस वर्गीकरण को उचित एवं वांछनीय भेद पर आधारित माना है । सुपरिवर्तनीय एवं दुष्परिवर्तनीय सविधानों का भेद माना जाना होकर प्रकार का है ।³⁷

लिखित सविधान सामान्यतः कठोर एवं दुष्परिवर्तनीय होते हैं । यूजीलैण्ड का सविधान इसका एकमात्र अपवाद है । शेष सभी लिखित सविधान कठोर हैं । इसी प्रकार, अलिखित सविधान सुपरिवर्तनीय होते हैं । अतः लिखित एवं दुष्परिवर्तनीय तथा अलिखित एवं सुपरिवर्तनीय सविधानों के गुण दोष समान हैं । लिखित एवं अलिखित सविधानों के गुण दोष की समीक्षा करके हम सुपरिवर्तनीय एवं दुष्परिवर्तनीय सविधानों के गुण दोष की भी समीक्षा कर सकते हैं ।

अलिखित एवं सुपरिवर्तनीय सविधान के गुण—(1) समाज की बदलती हुई सामाजिक परिस्थितियों के अनुसार इन सविधानों में परिवर्तन सरलतापूर्वक एवं शीघ्रतापूर्वक सम्भव होता है । फलस्वरूप क्रांति की सम्भावना नहीं रहती ।

(2) ब्राइस के अनुसार “अलिखित सविधान का सन्तुलन-काल में बिना उसका ढाँचा तोड़े परिवर्तित या संशोधित किया जा सकता है । सकट-काल में भी जान पर व पुनः अपने पूर्व आकार को ठीक उसी प्रकार प्राप्त कर लेते हैं जैसे किसी गाड़ी को

36 Strong op cit p 67

37 Wheare op cit p 16

गुजरने के लिए किसी पड की टहनी को एक तरफ हटान के बाद गाडी के गुजर जाने पर टहनी पुन अपना स्थान ल लेती है ।³⁸

(3) सुपरिवर्तनीय होने के कारण संविधान की उपशा करने का भाव साधारणत जनता में जागृत नहीं होता ।

(4) गिलफ्राइस्ट ने अनुसार 'वे राष्ट्रीय मस्तिष्क को नती प्रकार प्रति-विम्बित करते हैं । य संविधान अतीत पर आधारित होते हैं, वर्तमान में सन्निव्य रहते हुए एवं भविष्य पर दृष्टि रखते हुए शासन सम्बन्धी वर्तमान धारणाओं तथा सामा-जिक एवं राजनीतिक स्वतंत्रता सम्बन्धी मिश्रातों को अभिव्यक्त करते हैं ।'³⁹

बोप—(1) यह निरन्तर परिवर्तित होत रहत है अत अस्थायी एवं अनिश्चित होते हैं ।

(2) राजनीतिज्ञा एवं दला की इच्छा पर इनमें सरलतापूर्वक परिवर्तन होते रहत हैं । सिजबिक के शब्दों में इन संविधानों में "जन विरोध के क्षणिक भोको से महत्वपूर्ण सिद्धांतों एवं समस्याओं का उन्मूलन हो सकता है तथा प्राचीनता एवं परम्परा द्वारा प्रदत्त स्थिरता का सहज ही अंत हो जाता है ।"⁴⁰

(3) अलिखित संविधान लोकतन्त्रीय समाज की अपेक्षा कुलीनतन्त्रीय समाज के लिए अधिक उपयुक्त होते हैं ।

(4) अलिखित संविधान परम्पराओं एवं रूढ़ियों पर आधारित होता है । इंग्लैण्ड के अलिखित संविधान का विगत 200 वर्षों में काफी भाग लिखा गया है । टेम्परले के शब्दों में "किसी देश का अलिखित संविधान दो कारणों से अत्यधिक खतरनाक होता है । प्रथम, रूढ़ियों के दो अर्थ सम्भव होते हैं जबकि कानून का केवल एक ही अर्थ होता है । सिद्धांतहीन एवं दुस्साहसी राजनीतिज्ञों को संवैधानिक रूढ़ियों की इच्छानुसार व्याख्या करने का अवसर सहज ही मिल जाता है । इंग्लैण्ड की ससद में साधारण कानून एवं संवैधानिक कानूनों में संशोधन करने की एक ही प्रक्रिया है ।"

(5) अलिखित संविधानों में जनता को अधिकारों का आश्वासन नहीं दिया जाता है तथा सावजनिक कमचारियों को नियम करने की अधिक स्वतंत्रता प्राप्त होती है । ब्राइस के अनुसार ये संविधान "यायाधीशों के हाथ का खिलौना होते हैं ।"⁴¹

लिखित एवं दुष्परिवर्तनीय संविधानों के गुण—(1) यह स्पष्ट एवं सुनिश्चित होते हैं तथा उदात्त राजनीति का परिणाम होते हैं ।

38 Flexible constitutions
emergencies without
emergency has passed
tree whose
vehicle p

B

bent so as to meet
and when the
form like a
let a
479

39 Gilchrist

40 Sidgwick

41 Bryce,

(2) इनम सावजनिक भावावेश या ससदीय निरकुशता के फलस्वरूप शीघ्रता-पूर्वक उग्र परिवर्तन या संशोधन नहीं किये जा सकते।⁴²

(3) यह अधिक स्थायी व स्थिर होते हैं।

(4) लिखित सविधान का निर्माण किसी समा या समिति द्वारा बहुत सोच-समझ कर एवं वाद विवाद के पश्चात किया जाता है अतः उनके अर्थ के सम्बन्ध में अधिक मतभेद की गुंजाइश नहीं होती।

(5) लिखित सविधानों में सामान्यतया नागरिकों के मौलिक अधिकारों का उल्लेख होता है। अतः इन सविधानों द्वारा नागरिक अधिकारों की सुरक्षा की कहीं अधिक गारण्टी दी जाती है जिससे शासन निरकुश एवं अत्याचारी नहीं हो सकता।

(6) संघीय राज्यों के लिए लिखित सविधान ही अधिक उपयुक्त है। संघीय सविधान में शासन के विभिन्न अंगों के अधिकारों में सरलतापूर्वक परिवर्तन सम्भव नहीं होते हैं और न एक दूसरे के अधिकार क्षेत्रों का उल्लंघन ही सरल होता है।⁴³

(7) लिखित सविधान में सभी व्यवस्थाएँ लिपिबद्ध होती हैं। अतः किसी विषय के सन्दर्भ में विवाद की स्थिति में सर्वोच्च न्यायपालिका का निर्णय अंतिम होता है।

दोष—(1) लिखित सविधानों का सबसे बड़ा दोष यह है कि वे प्रायः जटिल होते हैं। समय की गति के साथ उनमें परिवर्तन नहीं हो पाते। यह दोष एकात्मक राज्यों की अपेक्षा संघात्मक राज्यों में अधिक पाया जाता है क्योंकि केन्द्र एवं राज्यों के मध्य शक्ति विभाजन के कारण अनेक समस्याएँ उत्पन्न हो जाती हैं। भूकाले के अनुसार “नातियों का एक बड़ा कारण यह है कि जब राष्ट्र आगे बढ़ते जाते हैं तो सविधान स्थिर बने रहते हैं।”⁴⁴ गानर के अनुसार “लिखित सविधान ऐसी पोशाक की भांति है जो व्यक्ति के आकार, विकास एवं परिवर्तन को ध्यान में रखे बिना बनायी गयी हो।”⁴⁵

(2) लिखित सविधान की व्याख्या सरल कार्य नहीं है। यह दायित्व सामान्यतः न्यायपालिका को सौंपा गया है। न्यायाधीशों का दृष्टिकोण साधारणतया रुढ़िवादी होता है। फलस्वरूप न्यायपालिका एक तृतीय सदन बन जाता है।” लास्की⁴⁶ का मत है कि न्यायाधीश परिवर्तित युग की भावना का प्रतिनिधित्व करने में असफल रहे हैं। वे अपेक्षाकृत सविधानों के निर्माण के युग की ही भावना को अभिव्यक्त करते हैं और यदि परिवर्तित परिस्थितियों के अनुरूप उनके द्वारा सविधान की व्याख्या

42 Garner *op cit* p 478

43 Laski *Grammar of Politics* (1941), p 306

44 “The great cause of revolutions is this that while nations move onwards constitutions stand still”—Lord Macaulay, quoted by Garner *op cit* (1951), p 478

45 Written constitution “is like an attempt to fit a garment to an individual without taking into consideration its growth and size”—Garner *op cit*, (1951) p 480

46 Laski *A Grammar of Politics*, (1941), p 304

गुजरने के लिए किसी पड़ की टहनी को एक तरफ हटाने के बाद गाड़ी के गुजर जाने पर टहनी पुनः अपना स्थान ले लेती है।³⁸

(3) सुपरिवर्तनीय होने के कारण संविधान की उपस्था करने का भाव साधारणतः जनता में जागृत नहीं होता।

(4) गिल्क्राइस्ट के अनुसार “यह राष्ट्रीय मस्तिष्क की नली प्रकार प्रति विम्बित करते हैं। ये संविधान अतीत पर आधारित होते हैं, वर्तमान में सक्रिय रहते हुए एवं भविष्य पर दृष्टि रखते हुए शासन सम्बन्धी वर्तमान धारणाओं तथा सामाजिक एवं राजनीतिक स्वतन्त्रता सम्बन्धी सिद्धांतों को अभिव्यक्त करते हैं।”³⁹

बोप—(1) यह निरन्तर परिवर्तित होता रहता है अतः अस्थायी एवं अनिश्चित होते हैं।

(2) राजनीतिज्ञों एवं दलों की इच्छा पर इनमें सरलतापूर्वक परिवर्तन होते रहते हैं। सिजविक के शब्दों में इन संविधानों में “जन विरोध के क्षणिक भोका से महत्वपूर्ण सिद्धांतों एवं सस्याओं का उन्मूलन हो सकता है तथा प्राचीनता एवं परम्परा द्वारा प्रदत्त स्थिरता का सहज ही अन्त हो जाता है।”⁴⁰

(3) अलिखित संविधान लोकतन्त्रीय समाज की अपेक्षा कुलीनतन्त्रीय समाज के लिए अधिक उपयुक्त होते हैं।

(4) अलिखित संविधान परम्पराओं एवं रूढ़ियों पर आधारित होता है। इंग्लैण्ड के अलिखित संविधान का विगत 200 वर्षों में काफी भाग लिखा गया है। टेम्परले के शब्दों में “किसी देश का अलिखित संविधान दो कारणों से अत्यधिक खतरनाक होता है। प्रथम, रूढ़ियों के दो अर्थ सम्भव होते हैं जबकि कानून का केवल एक ही अर्थ होता है। सिद्धांतहीन एवं दुस्साहसी राजनीतिज्ञों को संवैधानिक रूढ़ियों की इच्छानुसार व्याख्या करने का अवसर सहज ही मिल जाता है। इंग्लैण्ड की संसद में साधारण कानून एवं संवैधानिक कानूनों में संशोधन करने की एक ही प्रक्रिया है।”

(5) अलिखित संविधानों में जनता को अधिकारों का आश्वासन नहीं दिया जाता है तथा सावजनिक कर्मचारियों को नियम करने की अधिक स्वतन्त्रता प्राप्त होती है। ब्राइस के अनुसार ये संविधान “यायाधीशों के हाथ का खिलौना होते हैं।”⁴¹

लिखित एवं सुपरिवर्तनीय संविधानों के गुण—(1) यह स्पष्ट एवं सुनिश्चित होते हैं तथा उदात्त राजनीतिक चेतना का परिणाम होते हैं।

38 Flexible constitutions “can be stretched or bent so as to meet emergencies without breaking their framework and when the emergency has passed, they slip back into their old form like a tree whose outer branches have been pulled on one side to let a vehicle pass —Lord Bryce quoted by Garner *op cit*, p 479

39 Gilchrist *Principles of Political Science*, (1930), p 217

40 Sidgwick *The Elements of Politics*, pp 561 562

41 Bryce, quoted by Garner *op cit*, p 480

(2) इनमें सावजनिक भावावेश या ससदीय निरकुशता के फलस्वरूप शीघ्रता-पूर्वक उग्र परिवर्तन या सशोधन नहीं किये जा सकते।⁴²

(3) यह अधिक स्थायी व स्थिर होते हैं।

(4) लिखित सविधान का निर्माण किसी समा या समिति द्वारा बहुत सोच-समझ कर एवं वाद विवाद के पश्चात् किया जाता है अतः उनके अर्थ के सम्बन्ध में अधिक मतभेद की गुंजाइश नहीं होती।

(5) लिखित सविधानों में सामान्यतया नागरिकों के मौलिक अधिकारों का उल्लेख होता है। अतः इन सविधानों द्वारा नागरिक अधिकारों की सुरक्षा की कहीं अधिक गारण्टी दी जाती है जिससे शासन निरकुश एवं अत्याचारी नहीं हो सकता।

(6) संघीय राज्यों के लिए लिखित सविधान ही अधिक उपयुक्त है। संघीय सविधान में शासन के विभिन्न अंगों के अधिकारों में सरलतापूर्वक परिवर्तन सम्भव नहीं होते हैं और न एक दूसरे के अधिकार क्षेत्रों का उल्लंघन ही सरल होता है।⁴³

(7) लिखित सविधान में सभी व्यवस्थाएँ लिपिबद्ध होती हैं। अतः किसी विषय के सम्बन्ध में विवाद की स्थिति में सर्वोच्च न्यायापालिका का निर्णय अंतिम होता है।

दोष—(1) लिखित सविधानों का सबसे बड़ा दोष यह है कि वे प्रायः जटिल होते हैं। समय की गति के साथ उनमें परिवर्तन नहीं हो पाते। यह दोष एकात्मक राज्यों की अपेक्षा संघात्मक राज्यों में अधिक पाया जाता है क्योंकि केन्द्र एवं राज्यों के मध्य शक्ति-विभाजन के कारण अनेक समस्याएँ उत्पन्न हो जाती हैं। मैकाले के अनुसार “राष्ट्रों का एक बड़ा कारण यह है कि अब राष्ट्र आगे बढ़ते जाते हैं तो सविधान स्थिर बने रहते हैं।”⁴⁴ गानेर के अनुसार ‘लिखित सविधान ऐसी पोशाक की भांति है जो व्यक्ति के आकार, विकास एवं परिवर्तन को ध्यान में रखे बिना बनायी गयी हो।’⁴⁵

(2) लिखित सविधान की व्याख्या सरल काम नहीं है। यह दायित्व सामान्यतः न्यायापालिका का सौंपा गया है। ‘न्यायाधीशों का दृष्टिकोण साधारणतया रुढ़िवादी होता है। फलस्वरूप न्यायापालिका एक तृतीय सदन बन जाता है।’ लास्की⁴⁶ का मत है कि ‘न्यायाधीश परिवर्तित युग की भावना का प्रतिनिधित्व करने में असफल रहे हैं। वे अपेक्षाकृत सविधानों के निर्माण के युग की ही भावना को अभिव्यक्त करते हैं और यदि परिवर्तित परिस्थितियों के अनुरूप उनके द्वारा सविधान की व्याख्या

42 Garner *op cit* p 478

43 Laski *Grammar of Politics*, (1941), p 306

44 “The great cause of revolutions is this, that while nations move onwards constitutions stand still”—Lord Macaulay, quoted by Garner *op cit*, (1951), p 478

45 Written constitution “is like an attempt to fit a garment to an individual without taking into consideration its growth and size”—Garner *op cit*, (1951), p 480

46 Laski *A Grammar of Politics*, (1941), p 304

की जाती है तो उनकी निष्पक्षता के प्रति सन्देह व्यक्त किया जाता है और उनके दलील विवाद में फँस जान की आशंका उत्पन्न हो जाती है।

(3) लिखित संविधान की व्याख्या का अधिकार 'यायपालिका' का दान का एक और दोष भी है। यायाधीशों को प्रभावित करने के लिए उनकी नियुक्ति एवं पदच्युति करने की शक्ति का विधानमण्डल अथवा वायपालिका कभी नहीं अनुचित प्रयोग करने लगते हैं। इससे 'यायपालिका' उनकी आधीनता में कार्य करने लगती है। इसके विपरीत, यदि सभी नियंत्रण हटा लिया जात है तो न्यायाधीशों के पूरा स्वतन्त्रता हो जान का भय होता है।⁴⁷

संविधान का विकास

प्रत्येक संविधान अपने युग की परिस्थितियों का प्रतिबिम्ब होता है। सामाजिक अवस्था में परिवर्तन होते रहते हैं अतः संविधानों में भी परिवर्तन अपेक्षित है। इस सम्बन्ध में अनेक प्रश्न सहज ही उत्पन्न होते हैं। उदाहरण के लिए, क्या सामाजिक परिवर्तन के साथ-साथ संविधान भी परिवर्तित होते हैं एवं वे कितनी दीर्घता से परिवर्तित होते हैं?, परिवर्तन की क्या प्रणाली होनी चाहिए?, क्या संविधान और समाज के दृष्टिकोणों में गम्भीर मतभेद उत्पन्न होते हैं? अतः संविधान के विकास से सम्बन्धित दो प्रश्न महत्वपूर्ण हैं—(1) संविधान के विकास या परिवर्तन के लिए कौन-सी शक्तियाँ उत्तरदायी होती हैं, और (2) संविधानों में परिवर्तन कैसे होते हैं तथा संशोधन या परिवर्तन की प्रणाली क्या है?

संविधान के परिवर्तन तथा विकास के लिए मुख्य उत्तरदायी तत्व, जिन्हें द्वितीय प्राथमिक शक्तियों (primary forces) की सहायता देते हैं, दो प्रकार से कार्य करते हैं। प्रथम, इन शक्तियों के फलस्वरूप परिस्थितियों में ऐसे परिवर्तन होते हैं कि संविधान में बिबिध कोई संशोधन या परिवर्तन न होने पर भी उसके अर्थ में गम्भीर अंतर पड़ जाता है। द्वितीय, इन शक्तियों द्वारा ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न कर दी जाती हैं कि सामान्य संशोधन प्रणाली या 'यायिक' नियम अथवा संवैधानिक परम्परा या अभिसमय के विकास के कारण संविधान में परिवर्तन हो जाता है।

द्वितीय ने उपरोक्त कथन के समर्थन में निम्न उदाहरण दिये हैं

(1) औद्योगिक क्रांति के फलस्वरूप संयुक्त राज्य अमेरिका के घटक राज्यों के मध्य व्यापार में अत्यधिक वृद्धि हुई थी। संविधान में परिवर्तन या संशोधन के बिना ही संघीय कांग्रेस को अन्तर्राज्यीय व्यापार को नियन्त्रित करने की व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हो गयीं। यह शक्ति कांग्रेस ने राज्यों से प्राप्त नहीं की अपितु उसे प्रारम्भ से ही प्राप्त थी परन्तु उसके उपयोग का उसे उचित अवसर नहीं मिला था। अतः राज्याध्य व्यापार की वृद्धि के फलस्वरूप संघ तथा राज्यों के शक्ति संतुलन परिवर्तित हो गये थे। ऐसे ही परिवर्तन ऑस्ट्रेलिया एवं कनाडा में भी हुए थे।

(2) युद्ध या युद्ध की सम्भावना, आर्थिक संकट एवं लोक-कल्याणकारी राज्य

है और उसके विचारों को सही एवं उचित आदर दिया जाता है तो शीघ्र एय सहस्रा परिवर्तन की सम्भावना कम हो जाती है तथा परिवर्तन के ऐसे प्रयत्नों का विरोध किया जाता है। उदाहरण के लिए, संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान का वहाँ की जनता श्रद्धा की दृष्टि से देखती है। दूसरा उदाहरण स्विस जनता का है जो अमेरिकी जनता के समान ही अपने संविधान में श्रद्धा रखती है। संघात्मक राज्यों में संविधान के प्रति विशेष श्रद्धा होती है, यद्यपि एकात्मक राज्यों में संविधान के प्रति पर्याप्त श्रद्धा होती है परन्तु संघात्मक राज्यों के सदृश नहीं। संविधानों में परिवर्तन के निम्न तीन साधन हैं—

- (1) सशोधन प्रणाली
- (2) वार्षिक निणय , और
- (3) परम्पराएँ एवं अभिसमय ।

सशोधन प्रणाली द्वारा सविधानो मे सशोधन

लिखित सविधानों में सशोधन-प्रणाली का उल्लेख होता है। सपीय एव लिखित सविधानों की सशोधन प्रणाली कठोर होती है। उदाहरणार्थ, संयुक्त राज्य अमेरिका, स्विटजरलैण्ड, भारत आदि। आधुनिक सविधानों में सशोधन-प्रणाली के उल्लेख के चार मुख्य उद्देश्य निम्नवत् हैं

- (1) संविधान में विचारपूर्वक ही परिवर्तन किये जाने चाहिए, शीघ्रता एवं क्षणिक आवेदों में परिवर्तन वाछनीय नहीं है।
- (2) संविधान में परिवर्तन किये जाने के पूर्व जनता को अपना मत व्यक्त करने का अवसर प्राप्त होना चाहिए।
- (3) संघीय संविधानों में शक्तियों के विभाजन में कोई परिवर्तन केन्द्र तथा इकाइयों के परामर्श के अभाव में नहीं किया जाना चाहिए।
- (4) व्यक्तिगत या सम्प्रदाय विशेष के हितों के रक्षार्थ भाषायी, सांस्कृतिक एवं धार्मिक अल्पसंख्यकों के हितों की रक्षा होनी चाहिए।

कभी तो सशोधन के पीछे उपयुक्त सभी कारण अथवा केवल दो या तीन कारण ही सक्रिय होते हैं। सविधान शासन का आधार है और उसका सम्मान अपेक्षित है। सशोधन के सम्बन्ध में जनता का मत ही निर्णायक होना चाहिए। यह जनप्रभुत्व के सिद्धांत का अनुकूल है। जनता की इच्छा को अनेक तरीकों से ज्ञात किया जाता है। कई देशों में विधानमण्डल द्वारा पारित सशोधन जनता के समक्ष विचार के लिए रखा जाता है, जैसे—आयरलैण्ड, डेनमार्क, आस्ट्रेलिया, स्विटजरलैंड, एवं सभी अमरिकी राज्यों में। विधानमण्डल को भी सशोधन करने की शक्ति प्रदान की जा सकती है परन्तु कई देशों में सशोधन को अंतिम स्वीकृति देने से पूर्व सामान्य निर्वाचन द्वारा जनता का मत जान लेना आवश्यक होता है। उदाहरण के लिए, बेल्जियम में सशोधन प्रस्तावित करने के बाद विधानमण्डल के दोना सदन विधित हो जाते हैं तथा नवीन निर्वाचन के बाद प्रस्तावित सशोधन दोनों सदनों के समक्ष उपस्थित में दो तिहाई

बहुमत द्वारा पारित होना चाहिए। डेनमार्क, हॉलैण्ड, स्वीडन, नार्वे में भी कम बड़ यही व्यवस्था है। कोलम्बिया एवं इक्वेडोर में प्रस्तावित संशोधन दो रुमिक कांग्रेसों द्वारा स्वीकृत होना आवश्यक होता है।

स्विटजरलैण्ड में अनिवार्य जनमत-संग्रह की व्यवस्था है तथा फ्रांस के पाँचवें गणराज्य के संविधान के अन्तर्गत वैकल्पिक जनमत संग्रह की व्यवस्था है। फ्रांस में कोई संशोधन जनमत-संग्रह के लिए तभी प्रस्तुत किया जा सकता है जब वह दोना सदनों—सोनेट तथा राष्ट्रीय सभा—की संयुक्त बैठक में तीन चौथाई बहुमत में पारित होता है। 13 अमरीकी राज्यों में संशोधन के सम्बन्ध में उपनम (initiative) की व्यवस्था है।

संघीय संविधानों में शासन की शक्ति के द्र एवं राज्यों में विभाजित होती है अतः दोना की स्वीकृति संशोधन को प्रभावी बनाने के लिए आवश्यक है। आस्ट्रेलिया, संयुक्त राज्य अमेरिका एवं भारत में केन्द्रीय शासन के अतिरिक्त संशोधन में राज्यों की स्वीकृति भी आवश्यक होती है। सभी संघीय देशों में समान संशोधन प्रणाली नहीं है। आस्ट्रेलिया एवं स्विटजरलैण्ड में संशोधन से केन्द्रीय एवं प्रांतीय शासन ही सम्बन्धित नहीं होते वरन् जनता की भी स्वीकृति आवश्यक होती है। भारत में जनता का मत ज्ञात करने सम्बन्धी कोई व्यवस्था नहीं है और न ऐसे किसी अभिसमय का अभी तक विकास ही हुआ है। कनाडा में 1950 ई. तक केन्द्रीय तथा प्रांतीय शासनों को एकाकी या संयुक्त रूप में संविधान में संशोधन का अधिकार नहीं था। कनाडा के संविधान में संशोधन की शक्ति 1949 ई. के पूर्व तक ब्रिटिश संसद में निहित थी।⁴⁹ विभिन्न देशों में मौलिक अधिकारों की रक्षा के लिए भी अनेक तरीकों को अपनाया गया है। उदाहरण के लिए, स्विटजरलैण्ड की संशोधन प्रणाली जनप्रभुत्व को स्वीकार करती है। स्विटजरलैण्ड में जनम, फ्रेच एवं इतालवी राजकीय भाषाएँ हैं। इन्हें सबैधानिक प्रत्याभूति दी गयी है। संशोधन के अभाव में इस अवस्था में कोई परिवर्तन नहीं हो सकता। इसी प्रकार की प्रत्याभूति कनाडा के संविधान द्वारा अंग्रेजी व फ्रांसीसी भाषाओं के प्रयोग के सन्दर्भ में दी गयी है।

विभिन्न संविधानों की संशोधन प्रणालियाँ

प्रमुख देशों के संविधानों की संशोधन प्रणाली का विवरण निम्नवत् है

ग्रेट ब्रिटेन—ग्रेट ब्रिटेन में संसदीय संप्रभुता का सिद्धांत मान्य है। संसद की संविधान में साधारण विधि प्रक्रिया के द्वारा संशोधन करने का अधिकार है। संवैधानिक विधि एवं साधारण विधि-प्रक्रिया में इंग्लैण्ड में कोई अन्तर नहीं है। जंगली पक्षियों की सुरक्षा एवं संरक्षण से सम्बन्धित विधि और लॉड्समैन के अधिकारों को सीमित अथवा कम करने वाली विधि को पारित करने के लिए एक ही विधि-प्रक्रिया का अनुगमन किया जाता है। इंग्लैण्ड की संसद द्वारा पारित संवैधानिक संशो-

49 ब्रिटिश नाथ अमेरिका अधिनियम (1949) पारित करके धारा 91 में परिवर्तन किया गया है। अब ब्रिटिश संसद भी कनाडा के संविधान में संशोधन की शक्ति औपचारिक मात्र रह गई है।

धन राजा के हस्ताक्षरों के पदनात ही प्रगामी होता है। 'यायपालिका' म मसदीय विधि से चुनौती नहीं दी जा सकती। स्पष्ट है कि इंग्लैंड में मविधान लनीला है। 1936 ई. का सिंहासन-त्याग अधिनियम (The Abdication Act) ब्रिटिश संसद में प्रस्तुत किये जाने के आघा घण्ट के भीतर पारित हा गया था।

ग्रेट ब्रिटेन में 'यायालय' द्वारा किसी विधि को अवधानित घोषित नहीं किया जा सकता। वहाँ 'यायिक पुनरीक्षण' (judicial review) की पद्धति का अभाव है। ब्रिटेन में जो विधियाँ परम्पराओं के विरुद्ध होती हैं, उन्हें ही असंवधानिक (unconstitutional) कहा जाता है। असंवधानिक का अर्थ परम्परा विरुद्ध होना है। अमिसमय में परिवर्तन होते हैं अथवा 'यायालय' के किसी नियम द्वारा भा संवधानिक व्यवस्था में परिवर्तन हो सकता है लेकिन ऐसे सभी परिवर्तन अनौपचारिक परिवर्तन होते हैं।

संयुक्त राज्य अमेरिका—अमेरिकी संविधान निर्माता एक कठोर संविधान के निर्माण के लिए इच्छुक थे। संविधान के अनुच्छेद 5 में संशोधन की व्यवस्था का उल्लेख है जो साधारण विधि प्रक्रिया से संघर्षा भिन्न है। संयुक्त राज्य अमेरिका में संघात्मक शासन है। अतः संघीय व्यवस्था का अनुरूप वहाँ विभिन्न एव कठोर संशोधन-प्रणाली का होना भी आवश्यक है।

अनुच्छेद 5 के अनुसार "कांग्रेस के दोनों सदनों संशोधन प्रस्तावित करने की आवश्यकता अनुभव करने पर अपने दो तिहाई बहुमत से संशोधन प्रस्तुत कर सकेंगे या विभिन्न राज्यों के दो तिहाई विधायकों का आवेदन करने पर संशोधन प्रस्ताव प्रस्तावित करने के लिए उसके द्वारा एक महासभा (Convention) बुलाई जायगी। ऐसे सभी संशोधन प्रस्तावों की विभिन्न तीन चौथाई राज्यों द्वारा पुष्टि या इस हेतु आहूत राष्ट्रीय महासभाओं के तीन चौथाई बहुमत द्वारा सम्पुष्टि किये जाने पर ही वे प्रभावी होंगे। लेकिन 1808 ई. के पूर्व प्रस्तावित किये जाने वाले संशोधनों से प्रथम अनुच्छेद के नवें वग की प्रथम एवं चतुर्थ धारा में कोई परिवर्तन नहीं किया जा सकता और किसी राज्य को उसकी अनुमति के बिना सीनेट में प्राप्त समान मताधिकार से वंचित नहीं किया जा सकता।"

उपरोक्त अनुच्छेद की भाषा से यह स्पष्ट है कि संशोधन प्रस्तावित करने एवं उसके पुष्टिकरण के दो तरीके हैं।

संशोधन के प्रस्ताव कांग्रेस के दोनों सदनों के द्वारा पृथक पृथक रूप में दो-तिहाई बहुमत से या दो तिहाई राज्यों की व्यवस्थापिकाओं की प्रार्थना पर कांग्रेस द्वारा आहूत महासभा द्वारा प्रस्तावित किये जा सकते हैं।

प्रस्तावित संशोधन को तीन चौथाई राज्यों की व्यवस्थापिकाओं या तीन चौथाई राज्यों की महासभाओं (Conventions) द्वारा सम्पुष्टि (ratify) किया जाना चाहिए। सम्पुष्टि के दो तरीकों में से कौन सा तरीका प्रयोग में लाया जाय, इसका निर्णय करने का अधिकार कांग्रेस को है। अतः ने लिए कांग्रेस द्वारा
निर्धारित रीति का ही प्रयोग किया

उपर्युक्त दो तरीकों में से अमेरिकी संविधान के सभी संशोधनों के लिए कांग्रेस के दोनों सदनों के दो तिहाई बहुमत द्वारा प्रस्तावित एवं तीन-चौथाई राज्यों की व्यवस्थापिकाओं द्वारा सम्पुष्टिकरण की रीति को ही मुख्यतः अपनाया गया है। इसका केवल एक ही अपवाद है। मद्य निषेध की व्यवस्था को समाप्त करने वाला 21वाँ संशोधन राज्यों की महासभाओं द्वारा सम्पुष्ट किया गया था।⁵⁰

संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान में अभी तक 25 संशोधन हो चुके हैं। प्रथम 10 संशोधनों की 1791 ई. में सम्पुष्टि की गयी थी। 18वें तथा 21वें संशोधनों का सम्बन्ध मद्य निषेध से है। 18वें संशोधन के द्वारा मद्य निषेध लागू किया गया और 21वें संशोधन के द्वारा उसे समाप्त किया गया था।

अमेरिकी संविधान की संशोधन-प्रणाली की सामान्य आलोचना निम्नवत् है

(1) संशोधन प्रणाली जटिल एवं कठोर है।

(2) संशोधन से सम्बन्धित अनुच्छेद में निम्नलिखित बातों को स्पष्ट नहीं किया गया है —

(i) दोनों सदनों के दो तिहाई बहुमत का क्या अर्थ है?—संसद के कुल सदस्यों का दो तिहाई बहुमत या उपस्थित सदस्यों का दो तिहाई बहुमत। व्यवहार में उपस्थित सदस्यों के दो तिहाई बहुमत को ही मायता दी गयी है।

(ii) संविधान इस सम्बन्ध में मौन है कि संशोधन प्रस्तावित करने के लिए राष्ट्रपति की अनुमति की आवश्यकता है या नहीं? सर्वोच्च न्यायालय ने इस सम्बन्ध में निर्णय देते हुए कहा है कि संशोधन विधायी प्रक्रिया है अतः उसे राज्यों के पास अनुसमर्थन के लिए भेजने से पूर्व उस पर राष्ट्रपति के हस्ताक्षर की आवश्यकता नहीं है।⁵¹

(iii) संविधान ने राज्यों द्वारा संवैधानिक संशोधन की पुष्टि के लिए निश्चित समय निर्धारित नहीं किया है। परन्तु कांग्रेस को अनुसमर्थन का समय निर्धारित करने का अधिकार है। कांग्रेस ने 18वें, 20वें तथा 21वें संशोधनों के अनुसमर्थन या सम्पुष्टि के लिए अधिकतम 7 वर्ष का समय निश्चित किया था।

(iv) अनुच्छेद 5 की भाषा से यह भी स्पष्ट नहीं है कि किसी राज्य की व्यवस्थापिका एक बार संशोधन की पुष्टि करने के पश्चात् लेकिन तीन चौथाई राज्यों की व्यवस्थापिकाओं द्वारा पुष्टि के पूर्व अपन सम्पुष्टि (ratification) सम्बन्धी नियम को वापस ले सकती है या नहीं? कांग्रेस ने प्रस्ताव पारित करके यह घोषित किया है कि राज्य ऐसा नहीं कर सकते। लेकिन संशोधन को एक बार सम्पुष्टि न करने पर उस बाद में फिर सम्पुष्टि करने का अधिकार राज्यों को है।

(v) एक विवादास्पद प्रश्न यह भी है कि क्या किसी राज्य की व्यवस्थापिका

50 Refer to Ogg and Ray *Essentials of American Government*, (9th edn., 1964), pp 31-33

51 Ogg and Ray *op cit*, p 31

[illegible]

सविधान ५ अनुसार सभापति की पुष्टि रायों द्वारा की जाना चाहिए न कि जाता है द्वारा। यदि सदस्य रायों अग्रिम ५ १३ रायों में जाय ता ५ बहुमत की दृष्टि से ही विधेयमा में कर सका है। ५३ सभापति प्रस्तावों प्रविष्टिवासी है।

कंप्रित के ११ तिहाई बहुमत एवं तीन चौथाई राज्य की व्यवस्थापिकाओं द्वारा सम्पुष्टि सम्बन्धी व्यवस्थाएँ बहुमत व सातवाँ व दसवाँ सिद्धांतों में अंतर्गत रखती हैं। कंप्रित में दो तिहाई बहुमत प्राप्त करता इच्छित होता है। इसका सहायन कानून में अभी तक प्रस्तावित किया जा चुका है लेकिन अबतक २९ पारित हुए हैं और उनमें से २५ सहायन हो राज्य की व्यवस्थापिकाओं द्वारा अनुसमर्थन के पश्चात् प्रभावकारी हो पाते हैं।

राज्य द्वारा सर्वपानिव नगोपा के अनुममधन र लिए कई निश्चित अवधि निर्धारित नहा हे । उदाहरण के लिए, जाजिया, मसेच्छसदस एव आहिया राज्य न प्रथम दस सशोपन। का 1934 ई म सम्पुष्ट किया था । एव अय सशोपनको सम्पुष्ट करने म ओहियो राज्य ने 80 वष का समय लिया । 1924 ई म बाल-धम सम्यपी सशोपन का प्रेस ने पारित किया था । 1936 ई तक उते केवल 28 राज्यों ने सम्पुष्ट किया था ।

संवधानिष ससोधनल की महलसभल (Conventions) की अपसल वलधलनमण्डल के सलसल अनुसलसन हतु प्रस्तुत करनल कुषुतललललकी की हृषुतल मे अलललललललललल है । उनकल तथ है कल वलवसुतलललललल म प्रतलनलधलल की ससुतल अपसलललललल कम हुती है । और वे ससोधनल की सुवीरुतल वल ससुतुषुतल क ललए जनतल हलरल नही कुने जलत हैं । 21वें ससोधन की महलसभलल हलरल ससुतुषुतल की गयी थी । उस सलमय एसल प्रतीत हुलल वल कल नवीन परसुतरल की सुतलपनल हुे रहूी है लकलन 22व ससोधन की, जी रलषुद्रुषुतल के पदलवधल-वलल से ससुतलधलत थल, रलजुओ की वलवसुतललललललल हलरल ही ससुतुषुतल कलल गयल वल । प्रथम दस ससोधन तु अमेरलकी सलवलधलन कल मूल मलग है । वर्जीनलल, यूतलक एक मेससुतुससुतल रलजुओ ने सलवलधलन को तभी सुवीरुतल कलल थल जब उह यहु आरुवलसन दे दलल गयल वल कल अमेरलकी सलवलधलन म अधलकरल को शीघ्र जीड दलल जलयेगल । ³ तीन ससोधन अमेरलकी गृह-युड के वलरण कलल गये थे । दो ससोधन मल नलषेध से ससुतलधलत हैं । अत 181 वयँ म अमेरलकी सलवलधलन म वलवलहलरलक रुष से केवल 10 ससोधन हुए हैं । नलषलरलत ससोधन पदुतल स हुेने वलले ससोधनओ की यह सरुतल नगणुय है लेकलन अनूपललरलक रुष म—नुतलललक प्रकुरलतल तथल अमलसमयो हलरल—सलवलधलन म प्रतल वष परलवतन हुते रहे हैं ।

स्विटजरलैण्ड—स्विटजरलैण्ड का सविधान कठोर या दुष्परिवर्तनीय है। 1874 ई के सविधान के तृतीय अध्याय में सवधानिक सशोधन प्रणाली का उल्लेख है। सविधान में पूर्ण एवं आंशिक सशोधन की व्यवस्था है। पूर्ण सशोधन 1874 ई में हुआ था। स्विटजरलैण्ड का सविधान अमेरिकी सविधान से कम कठोर है। 1848 ई से 1974 ई तक स्विटजरलैण्ड के सविधान में 57 आंशिक सशोधन हो चुके हैं।

स्विटजरलैण्ड में फेडरल असेम्बली के दोनों सदन द्वारा सशोधन स्वीकृत होने और केन्टो के बहुमत अथवा नागरिकों के बहुमत द्वारा स्वीकृत होने पर स्विस् सविधान में पूर्ण एवं आंशिक सशोधन किया जा सकता है। फेडरल असेम्बली का यदि एक सदन सशोधन को स्वीकृत और दूसरा सदन अस्वीकृत करता है तो सशोधन प्रस्ताव जनता के समक्ष स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जाता है। जनता के बहुमत द्वारा सशोधन के पक्ष में मत दिये जाने पर फेडरल असेम्बली के नये चुनाव होते हैं। नव निर्वाचित फेडरल असेम्बली के दोनों सदनों के समक्ष सशोधन प्रस्ताव पुनर्विचार के लिए प्रस्तुत किया जाता है। दोनों सदनों द्वारा स्वीकृत कर लिये जाने पर सशोधन-प्रस्ताव के दोनों तथा जनता के समक्ष जनमत के लिए प्रस्तुत किया जाता है और केन्टो एवं जनता के बहुमत द्वारा स्वीकृत किये जाने पर सशोधन पारित माना जाता है तथा सविधान का अंग बन जाता है।

स्विस् जनता को सशोधन प्रस्तावित करने का भी अधिकार दिया गया है। 50,000 स्विस् नागरिक हस्ताक्षरों सहित सशोधन प्रस्तावित कर सकते हैं। प्रस्तावित सशोधन पर जनमत लिया जाता है और बहुमत द्वारा समर्थित होने पर नवीन चुनाव होते हैं। प्रस्तावित सशोधन नवनिर्वाचित फेडरल असेम्बली के समक्ष स्वीकृति हेतु रखा जाता है। फेडरल असेम्बली के द्वारा स्वीकृत होने पर केन्टो एवं जनता का मत मात करने हेतु जनमत संग्रह होता है। दोनों के द्वारा बहुमत से स्वीकृत होने पर सशोधन माय होता है।

आंशिक संवैधानिक सशोधन को प्रस्तावित करने के लिए उपक्रम (Initiative) की भी व्यवस्था है। इसकी दो प्रणालियाँ हैं—(1) मतदाता सशोधन की माँग का प्रस्ताव कर सकते हैं, और (2) वे सशोधन का प्रस्ताव करते समय उसका प्रारूप भी प्रस्तुत कर सकते हैं। प्रथम प्रकार को अनिर्मित उपक्रम (Unformulated Initiative) कहते हैं। दूसरे प्रकार अर्थात् मतदाताओं द्वारा सशोधन के प्रारूप को प्रस्तुत करने की रीति को निर्मित उपक्रम (Formulated Initiative) कहते हैं। सशोधन के अनिर्मित उपक्रम को फेडरल असेम्बली द्वारा स्वीकार कर लेने पर सशोधन प्रस्ताव का निर्माण करके उसे जनता एवं केन्टो के समक्ष जनमत-संग्रह के लिए प्रस्तुत किया जाता है। यदि फेडरल असेम्बली अनिर्मित सशोधन का अस्वीकृत कर देती है तो जनता की राय इस प्रश्न पर लिये जान का विधान है कि आंशिक सशोधन हो अथवा नहीं। यदि जनता द्वारा आंशिक सशोधन की स्वीकृति दी जाती है तो सशोधन का प्रारूप फेडरल असेम्बली द्वारा केन्टो एवं जनता के समक्ष स्वीकृति हेतु रखा जाता है।

निर्मित सशोधन प्रस्ताव (Formulated proposals for amendments) को फेडरल असम्बली पहले स्वीकृति प्रदान करती है और उसका वाद व बटना तथा जनता के समक्ष जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत किया जाता है। फेडरल असम्बली यह निर्मित सशोधन के प्राप्ति को स्वीकार नहीं करती तो उसे जनता के समक्ष प्रस्तुत करके अस्वीकृत करने की माँग करने या सशोधन प्रस्ताव के साथ नवीन प्रस्ताव का निर्मित करके जनता के समक्ष स्वीकृति के लिए प्रस्तुत करने का अधिकार है।

स्विस सशोधन प्रणाली से यह स्पष्ट है कि सशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार तीनों—जनता, सध की परिषद (कायपालिका) एवं फेडरल असम्बली—को है लेकिन प्रत्येक अवस्था में सशोधन प्रस्ताव अन्ततोगत्वा जनता द्वारा ही स्वीकृत होना चाहिए। फाइनर⁵⁴ के अनुसार इस प्रकार की सशोधन प्रणाली के निम्न प्रभाव होते हैं

प्रथम, स्विस सविधान में सामान्य विधि प्रक्रिया की तुलना में सशोधन प्रणाली की विशेष महत्व प्रदान किया गया है। स्विस सविधान में सामान्य विधि-निर्माण के सम्बन्ध में जनमत-संग्रह की केवल एकलपक्ष व्यवस्था है जबकि संवैधानिक सशोधन के लिए अनिवार्य जनमत संग्रह की व्यवस्था की गयी है। द्वितीय, स्विस सविधान में जनता को सविधान प्रस्तावित करने का भी अधिकार प्रदान किया गया है। 50 हजार नागरिक स्विस जनता का 80वाँ हिस्सा हैं। यातायात के आधुनिक साधनों को देखते हुए इस संख्या को संगठित करना कठिन नहीं है। अतः सविधान की विशेष स्थिति के बारे में जनता का विचार विमर्श का अवसर दिया गया है। इस व्यवस्था से सविधान में परिवर्तन सरलतापूर्वक सम्भव है। 1874 ई. के बाद 14 बार जनता द्वारा सविधान में सशोधन प्रस्तावित किये गये हैं। इनमें से केवल 5 स्वीकार किये गये हैं। इसी काल में फेडरल असम्बली द्वारा 30 सशोधन स्वीकृति हेतु जनता के सामने रखे गये थे, जिनमें से 24 स्वीकृत हुए हैं। सशोधन की यह पद्धति स्विट्जरलैण्ड में सफल रही है।

संयुक्त राज्य अमेरिका एवं आस्ट्रेलिया की तुलना में स्विस सविधान की सशोधन व्यवस्था कठोर नहीं है। 1874 से 1944 ई. तक स्विट्जरलैण्ड में 83 संवैधानिक जनमत संग्रह हुए हैं। फेडरल असम्बली द्वारा 41 प्रस्ताव जनता के समक्ष स्वीकृति हेतु रखे गये जिनमें से 34 स्वीकृत हुए हैं। जनता द्वारा 35 प्रस्ताव उपस्थित किये गये थे जिनमें से केवल 7 प्रस्ताव जनमत संग्रह के बाद स्वीकृत हुए हैं।

विभिन्न आर्थिक सशोधनों द्वारा स्विस संवैधानिक व्यवस्था में बहुत कम परिवर्तन हुए हैं। इनमें से अधिकांश सशोधनों ने व्यापार एवं वाणिज्य सम्बन्धी स्वतन्त्रता को सीमित करके केन्द्रीय शासन की शक्तियों में वृद्धि की है।

स्विस सविधान की एक अनिवार्य विशेषता यह है कि सविधान में परिवर्तन सशोधन प्रणाली द्वारा ही सम्भव है। 'प्रायिक निणयो एवं नजोरो' (Precedents)।

द्वारा सविधान का विकास नहीं हुआ है। स्विस् प्रणाली में 'यायिक पुनरीक्षण की व्यवस्था का पूर्ण अभाव है। स्विस् फेडरल ट्रिब्यूनल फेडरल असेम्बली द्वारा पारित किसी भी विधि को अवध घोषित नहीं कर सकता। स्विस् जनता इस सिद्धान्त में विश्वास करती है कि संप्रभुत्व शक्ति जनता या व्यवस्थापिका या उसके प्रतिनिधियों के हाथ में रहनी चाहिए। हंस हुबर का कथन है कि "स्विस् जनता का यह विश्वास है कि सवधानिक विधि की 'यायिक व्याख्या का जथ लोकेत ग्रीय सिद्धांतों का अति क्रमण है।"⁵⁵

सोवियत रूस (The Union of Socialist Soviet Republic)—सोवियत रूस के 1936 ई. के स्टालिन सविधान के अनुच्छेद 146 में सशोधन प्रणाली का उल्लेख है। सुप्रीम सोवियत के दोना सदनों अर्थात् सोवियत ऑफ यूनियन एव सोवियत ऑफ नेशनलिटीज द्वारा पृथक पृथक रूप से अपने दो तिहाई बहुमत से सशोधन पारित होने पर सविधान में परिवर्तन किया जा सकता है।

इसके अतिरिक्त, प्रेसीडियम, मंत्र परिषद (Council of Ministers) और यहाँ तक कि श्रम एव सुरक्षा समिति (Council of Labour and Defence) के द्वारा भी सविधान में महत्वपूर्ण परिवर्तन किये जाते हैं। उदाहरण के लिए, 1946 ई. में प्रेसीडियम के एक आदेश के द्वारा सुरक्षा कर्तव्य कमीसार (Peoples' Commissariat for Defence of U S S R) को सभ की सशस्त्र सेनाओं के मंत्रालय में बदल दिया गया था तथा नम, जल एव स्थल सेना का एकीकरण कर दिया गया था।

1936 ई. में सविधान के लागू होने के पश्चात् 20 वर्षों में 23 सशोधन पारित हो चुके हैं। 1944 ई. में सभ की मुख्य इकाइयों—संघीय गणराज्यों (Union Republics)—को सुरक्षा एव वैदेशिक मामलों में पृथक अधिकार दिये गये हैं एव काउंसिल ऑफ पीपुल्स कमीसार को मंत्रिमण्डल (Council of Ministers) की सभा दी गयी है। द्वितीय विश्व युद्ध के बाद सभ में नये राज्यों को भी शामिल किया गया है।

रूस के सविधान की सशोधन प्रणाली सामान्य विधि प्रक्रिया से भिन्न है। अतः उसको कठोर सविधान की सत्ता दी जानी चाहिए। लेकिन अमेरिका, स्विटजरलैंड आदि संघीय देशों की सशोधन प्रणाली की तुलना में वह कम कठोर है परन्तु इंग्लैंड की सशोधन प्रणाली से कठोर है। सोवियत रूस में सशोधन सम्बन्धी प्रस्ताव सुप्रीम सोवियत के किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है। सोवियत रूस में सभ की इकाइयाँ को अमेरिकी राज्यों की तरह सशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार नहीं है। स्मरणीय है कि रूस की भाँति ही स्विटजरलैंड में वेटना को भी सशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार नहीं है। न रूस में अमेरिकी राज्यों की तरह सभ की इकाइयाँ द्वारा सशोधन की पुष्टि की आवश्यकता है। सोवियत रूस की सशोधन प्रणाली एकात्मक राज्यों से

मिलती है यद्यो सशोधन प्रस्तावित करने एवं उद्देश्य स्पष्ट करने के बार में सभ की इकाइयों को कोई अधिकार नहीं है।

सुप्रीम सावियत में साम्यवादी दल का एकाधिकार हान के कारण सशोधन के लिए आवश्यक दो तिहाई बहुमत सहज ही उपलब्ध हो जाता है।

भारत—भारतीय गणराज्य का संविधान सशोधन प्रणाली की दृष्टि से बठोर एवं लचीला दोनों ही हैं। इंग्लैण्ड के संविधान की भांति भारतीय संसद सामान्य विधि की प्रक्रिया के अनुसार सरलतापूर्वक सशोधन नहीं कर सकती और न संयुक्त राज्य अमेरिका की भांति सशोधन की प्रणाली जटिल ही है। संविधान निर्माताओं ने मध्यम-मार्ग का अनुसरण किया है।

अनुच्छेद 368 के अनुसार सशोधन विधेयक संसद के दोनों सदनों द्वारा पृथक् पृथक् रूप में अपनी कुल सदस्य संख्या के बहुमत एवं उपस्थित सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से यदि पारित किया जाता है और राष्ट्रपति उसे अपनी स्वीकृति प्रदान कर देता है तो सशोधन मान्य होता है।

यदि सशोधन का प्रयोजन संविधान के निम्नलिखित उपबन्धों में परिवर्तन करना है तो संसद द्वारा उपरोक्त रीति से प्रस्ताव के पारित होने और राष्ट्रपति के समक्ष हस्ताक्षर हेतु प्रस्तुत किये जाने से पूर्व कम से कम आधे राज्यों की व्यवस्थापिकाओं द्वारा उसका अनुमोदन आवश्यक होता है

- (1) राष्ट्रपति का निर्वाचन एवं निर्वाचन-पद्धति (अनुच्छेद 54 एवं 55)।
- (2) सभ की कार्यपालिका शक्ति (अनुच्छेद 73)।
- (3) राज्यों की कार्यपालिका शक्ति (अनुच्छेद 162)।
- (4) संघीय क्षेत्रों में उच्च न्यायालय (अनुच्छेद 241)।
- (5) संघीय न्यायपालिका (अध्याय 4, भाग 5)।
- (6) राज्यों के उच्च न्यायालय (अध्याय 5, भाग 6)।
- (7) विधायी सम्बन्ध (भाग 11 का प्रथम अध्याय)।
- (8) विधायी सूचियाँ।
- (9) राज्यों को संसद में प्राप्त प्रतिनिधित्व।
- (10) अनुच्छेद 368—सशोधन-प्रणाली।

भारतीय संविधान की उपरोक्त सशोधन पद्धति संघीय सिद्धांत के अनुरूप है। संघीय संसद को संविधान द्वारा प्रदत्त शक्तियों में परिवर्तन का अधिकार नहीं है। ऐसा वह भारतीय सभ की 1/2 घटक इकाइयाँ—राज्याँ—की व्यवस्थापिकाओं की सहमति से ही कर सकती है। श्री अमर नदी का मत है कि यदि केन्द्र को बिना राज्यों की सहमति के शक्तियों की सूची में परिवर्तन का अधिकार होता है तो वह संघीय सिद्धांत के अनुरूप नहीं है। ऐसी स्थिति में केन्द्र शक्तिशाली हो जाता और सरलतापूर्वक राज्यों की स्वायत्तता को भंग कर सकता था। संविधान द्वारा केन्द्र को प्रदत्त संकटकालीन शक्तियाँ एवं कुछ अन्य उपबन्ध संघीय स्वरूप के अनुरूप नहीं हैं और भारतीय सभ

विश्व के अन्य सघीय संविधानों जैसे आस्ट्रेलिया एवं संयुक्त राज्य अमेरिका से भिन्न बना देते हैं।⁵⁶

उपरोक्त अनुच्छेद में संविधान के संशोधन की दो विधियों का उल्लेख है। प्रथम, संसद को अपने कुल सदस्यों के दो तिहाई बहुमत एवं उपस्थित सदस्यों के स्पष्ट बहुमत से संशोधन का अधिकार है। द्वितीय, अनुच्छेद में उल्लिखित विषयों में संशोधन के लिए राज्यों की व्यवस्थापिकाओं का समर्थन आवश्यक है। इसके अतिरिक्त एक तीसरा तरीका भी है। कुछ मामलों में संसद संविधान में साधारण विधि प्रक्रिया की भांति सरलतापूर्वक संशोधन कर सकती है, यथा—राज्यों के क्षेत्रफल, सीमा एवं नाम में परिवर्तन [अनुच्छेद 4 (2)], राज्यों की व्यवस्थापिकाओं के उच्च सदन—विधान परिषद्—का निर्माण या विघटन [अनुच्छेद 169 (3)] एवं परिगणित जातियाँ व क्षेत्रा सम्बन्धी उपबन्धा [5वाँ एवं 6ठा परिशिष्ट] में संसद साधारण विधि द्वारा संशोधन कर सकती है।

डॉ० के बी राव⁵⁷ एक चौथे प्रकार का और उल्लेख किया है। संविधान में कुछ ऐसे निम्नलिखित उपबन्ध हैं जो संवधानिक महत्व के हैं और जिन्हें फ्रान्सीसी मावयवी या आधारभूत विधि (organic law) की संज्ञा देते हैं। यथा—

निर्वाचन क्षेत्रों का परिसीमन (अनु० 81),

निर्वाचन सम्बन्धी विधियाँ (अनु० 327),

केन्द्र प्रशासित क्षेत्रों का गठन (अनु० 240),

परिगणित क्षेत्रों एवं जातियों का प्रशासन (5वाँ एवं 6ठा परिशिष्ट)।

स्मरणीय है कि संवधानिक संशोधन प्रणाली पर संविधान सभा ने अन्त में विचार किया था और अन्त में दीर्घतापूर्वक सदन ने इस निष्कर्ष दिया था। सभी सदस्य जल्दी में थे। अतः डॉ० राव का मत है कि संशोधन-प्रणाली में अनेक कमियाँ रह गयी हैं जिन्हें यायपालिका को दूर करना पड़ेगा। उदाहरण के लिए—

(1) राज्यों की इच्छा जानने की पद्धति या रीति क्या है? भारतीय संविधान में संयुक्त राज्य अमेरिका की भांति राज्यों को अपनी इच्छा व्यक्त करने के सम्बन्ध में एक निश्चित अवधि का प्राविधान नहीं है। एक प्रश्न यह भी है कि क्या संशोधन सभी राज्यों के विधायकों का भेजना आवश्यक है या कुछ राज्यों के विधायकों को भेजना ही पर्याप्त होगा? स्मरणीय है कि तृतीय संवधानिक संशोधन आये राज्यों द्वारा स्वीकृत होने पर ही पारित घोषित कर दिया गया था जब कि उस समय कुछ राज्यों में उस पर विचार विमर्श ही चल रहा था। मसूर सरकार ने इस पद्धति पर बड़ी आपत्ति भी की थी। यह प्रश्न इसलिए भी महत्वपूर्ण है कि संयुक्त राज्य अमेरिका के राज्यों के विधानमण्डल की भांति भारतीय राज्यों के विधानमण्डल स्थायी नहीं हैं। वे

56 Amar Nanda: *The Constitution of India*, 1962, p. 291

57 Rao, K. V. *Parliamentary Democracy of India* (1961), pp. 298-300

कमी भी स्थगित या विघटित हा सकता है। यह भी सम्भव है कि राज्य व्यवस्थापिका के उच्च सदन द्वारा पारित या अस्वीकृत सशोधन प्रस्ताव राज्य विधानमण्डल द्वारा पारित प्रस्ताव मान लिया जाये।

(2) एक प्रश्न यह भी है कि क्या केन्द्र को सशोधन विधेयक को किसी भी समय वापस लेने का अधिकार है? यह सवाल इसलिए उठता है कि राज्यों द्वारा स्वीकृति प्रदान करने के लिए संयुक्त राज्य अमेरिका की भांति यहाँ कोई निश्चित समय निर्धारित नहीं है। यह सम्भव है कि इसी बीच परिस्थितियाँ बदल जायें अथवा केन्द्रीय शासन विधेयक को वापस लेना चाहे।

(3) क्या कोई राज्य एक बार व्यक्त अपने मत को बदल सकता है? संयुक्त राज्य अमेरिका में तो राज्य द्वारा एक बार अभिव्यक्त मत को बदला नहीं जा सकता। हाँ, यह व्यवस्था अवश्य है कि यदि राज्य ने सशोधन-प्रस्ताव को स्वीकृति प्रदान नहीं की है तो वह उसे पुनः स्वीकृत कर सकता है (*Chandler v Wise, 1939*)⁵⁸।

(4) संविधान को किस तिथि से प्रभावी माना जाना चाहिए? जिस क्षण से राष्ट्रपति अपने हस्ताक्षर प्रदान करता है या सशोधन गजट में प्रकाशित होता है या राष्ट्रपति जिस तिथि से उस लागू करने की घोषणा करता है।

(5) क्या राष्ट्रपति सशोधन विधेयक पर हस्ताक्षर करना अस्वीकृत कर सकता है?

सर्वोच्च न्यायालय ने शकरीप्रसाद बनाम भारतीय संघ (1951) नामक विवाद में संविधान में सशोधन-विधेयक के सम्बन्ध में निम्नलिखित बातें निश्चित की हैं।

(अ) संवैधानिक सशोधन-पद्धति विधायी प्रक्रिया है।

(आ) सशोधन विधेयक के संदर्भ में जहाँ तक सम्भव हो, अनुच्छेद 118 के आधीन संसदीय नियमों का पालन होता चाहिए।

(इ) संवैधानिक सशोधन विधेयक साधारण विधि की भाँति संसद द्वारा पारित किया जा सकता है।

(ई) अनुच्छेद 368 एक पूर्ण संहिता नहीं है।

(उ) भारतीय संविधान में सशोधन का अधिकार किसी संविधान सभा को न देकर संसद को दिया गया है एवं विशेष बहुमत का प्रावधान केवल प्रक्रिया सम्बन्धी व्यवस्था है।

(ऊ) भाग तीन (मौलिक अधिकारों) में भी संशोधन किया जा सकता है।

के बी राव के अनुसार भारतीय संविधान मूल ही कठोर प्रतीत होता है परन्तु जिस दृष्टि से वह निर्मित है उस दृष्टि से कठोर नहीं है। उदाहरण के लिए, मौलिक अधिकारों में सशोधन सरलतापूर्वक सम्भव है। लचीला संविधान एवं अल्प संख्या के लिए मौलिक अधिकारों की व्यवस्था एक साथ नहीं चल सकते। यदि अल्पसंख्यकों को निरन्तर बहुसंख्यकों की कृपा पर रहना है तो लिखित संविधान एक

रही कागज के टुकड़े से अधिक नहीं है। डा० राव के अनुसार मौलिक अधिकारों में सशोधन का अधिकार तब तक नहीं होना चाहिए जब तक सभी के द्वारा उसकी सहमति न दी गयी हो।⁹

सघीय दृष्टि से देखा जाय तो अनेक संवैधानिक महत्व के विषयों में भारतीय संसद साधारण बहुमत से सशोधन कर सकती है, जैसे—निर्वाचन क्षेत्रों का सीमांकन, केन्द्र प्रशासित क्षेत्रों को संसद में प्रतिनिधित्व एवं सघ की इकाई के रूप में राज्यों का अस्तित्व केन्द्र की इच्छा पर निर्भर है। केन्द्र राज्यों की सीमा, आकार आदि में स्वेच्छा से परिवर्तन कर सकता है। स्पष्ट है कि संयुक्त राज्य अमेरिका की भाँति राज्यों की स्थिति स्थायी एवं सुनिश्चित नहीं है।

के बी राव ने सविधान की सशोधन प्रणाली के सम्बन्ध में अस तोष व्यक्त करते हुए सुझाव दिया है कि संवैधानिक सशोधन की व्यवस्था यदि प्रत्यक्ष रूप से सम्भव न हो तो अप्रत्यक्ष रीति से ही किसी न किसी प्रकार जनता से सम्बन्धित होनी चाहिए। वे जनमत संग्रह की व्यवस्था का समर्थन नहीं करते और उसे व्यर्थ एवं हानिकारक भी मानते हैं। वे इंग्लैण्ड में प्रचलित व्यवस्था को स्वीकार करने के पक्षपाती हैं अर्थात् जब कभी कोई गम्भीर सशोधन प्रस्तावित किया जाय तो लोकसभा को विधित्त करके नवीन निर्वाचन कराये जायें। इस सम्बन्ध में एक अभिसमय की स्थापना की जा सकती है। राष्ट्रपति को प्रत्येक महत्वपूर्ण संवैधानिक सशोधन को अपनी स्वीकृति सभी प्रदान करनी चाहिए जब उसे यह विश्वास हो जाय कि राष्ट्र उसके पक्ष में है एवं इस सम्बन्ध में निवाचन के माध्यम से राष्ट्र अपनी सम्मति अभिव्यक्त कर चुका है।

भारतीय सविधान के सम्बन्ध में यह भी कहा जाता है कि अति शीघ्रतापूर्वक उसमें परिवर्तन हुए हैं। विगत 23 वर्षों में 32 सशोधन हो चुके हैं। इसका कारण यह तथ्य है कि इन वर्षों में केन्द्र में कांग्रेस दल का स्पष्ट बहुमत रहा है और अधिकतर राज्यों में अधिकांश समय में कांग्रेस ही सत्तास्थ रही है। परंतु सविधान में सशोधनों को जिन परिस्थितियों में पारित किया गया है उनकी समीक्षा करने पर हमारे समक्ष एक भिन्न चित्र उपस्थित होता है।

मौलिक अधिकारों से सम्बन्धित पांच सशोधन हैं—प्रथम (1951), चतुर्थ (1955), 16वा (1963), 17वा (1964) एवं 25वा (1971)। यह विशेष परिस्थितियों में पारित किये गये थे। जमींदारी उन्मूलन की विधियाँ की वैधानिकता को चुनौती दिये जाने पर प्रथम सशोधन द्वारा सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकार में 31 (अ) तथा 31 (ब) दो अर्थ अनुच्छेद जोड़कर इन विधियों को मान्यता प्रदान की गयी। अनुच्छेद 15 एवं 16 (6) में भी सशोधन किये गये। 16वें सशोधन द्वारा राज्यों को अनुच्छेद 19 के अंतर्गत विचार एवं अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता पर उचित प्रतिबंध लगाने का अधिकार दिया गया। 17वें सशोधन द्वारा अनुच्छेद 31 (अ) में उल्लिखित 'estate' शब्द की पुनर्व्याख्या की गयी। स्मरणीय है कि विभिन्न राज्यों ने इस शब्द

की मित्र-मित्र व्याख्याएँ की थी और 'यायालय द्वारा भूमि सुधार सम्बन्धी अनुच्छेद 31 (अ) के आधीन निमित्त राज्यों की अनेक विधियों को अनुच्छेद 14, 19 एवं 31 का अतिक्रमण करने वाली विधियाँ मानकर अवैधानिक घोषित कर दिया गया था। इस संशोधन द्वारा अनुच्छेद 31 (अ) में उल्लिखित 'estate' शब्द के अन्तर्गत खेत बाड़ी बंदोवस्त एवं अन्य प्रकार की भूमि को भी शामिल कर दिया गया। यह संशोधन 26 जनवरी, 1950 से प्रभावकारी ठहराया गया। इस संशोधन द्वारा यह भी व्यवस्था की गयी थी कि निर्धारित सीमा में भूमि या उस पर निमित्त भवन आदि को शासन उस समय तक हस्तगत नहीं कर सकता जब तक कि सम्बंधित विधि द्वारा बाजार-मूल्य पर क्षति पूर्ति की व्यवस्था न हो। इस संशोधन अधिनियम द्वारा भूमि सुधार सम्बन्धी राज्यों की 44 अर्थ विधियाँ को नवे परिशिष्ट में शामिल कर दिया गया। इस प्रकार, इन विधियों को किसी संदेह या अनिश्चितता के आधार पर 'यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती।

24वें संशोधन (1971) के द्वारा यह स्पष्ट कर दिया गया है कि संसद को मौलिक अधिकारों सहित संविधान के सभी भागों को संशोधित करने का अधिकार है एवं यह भी स्पष्ट कर दिया गया है कि राष्ट्रपति के लिए ऐसे विधेयक को स्वीकृति देना अनिवार्य है। इस संशोधन को पारित करने की आवश्यकता गोलकनाथ विवाद (1967) में सर्वोच्च 'यायालय द्वारा दिये गये निणय से उत्पन्न हुई थी। इस निणय के परिणाम-स्वरूप संसद को मौलिक अधिकारों को संशोधित करने का अधिकार समाप्त हो गया था। इस विवाद में सर्वोच्च न्यायालय ने अपने पूर्व दृष्टिकोण के विपरीत अल्पबहुमत से उपरोक्त निणय किया था। स्मरणीय है कि राज्य के नीति निर्देशक तत्वा के क्रिया-चयन एवं संविधान की प्रस्तावना में निहित उद्देश्यों की पूर्ति के लिए मौलिक अधिकारों को सामाजिक हित में सीमित करना आवश्यक हो सकता है।

सन् 1971 का 25वाँ संशोधन भी मौलिक अधिकारों से सम्बंधित है। इस संशोधन के द्वारा (i) सावजनिक उद्देश्य के लिए हस्तगत की गयी सम्पत्ति की क्षति-पूर्ति निर्धारित करने का अधिकार संसद का दिया गया, तथा (ii) अनुच्छेद 39 (ब) एवं (स) में निहित निर्देशक तत्वा के क्रिया-चयन हेतु निमित्त विधियाँ को संरक्षण प्रदान किया गया। इस दृष्टि से संविधान में एक नया अनुच्छेद—अनु 31 (न)—जोड़ा गया और राज्य के नीति निर्देशक तत्वा को क्रियावित करने हेतु निमित्त विधियाँ को 'यायालय के क्षेत्राधिकार से मुक्त कर दिया गया। ऐसी विधियाँ को सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकार के अतिक्रमण के आधार पर न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती। 32वें संशोधन के द्वारा करल राज्य के दो भूमि सुधार सम्बन्धी अधिनियमों को 'यायालय के क्षेत्राधिकार से संरक्षण प्रदान किया गया।

कुछ संशोधन व्यावहारिक कठिनाइयों को दूर करने के लिए किये गये हैं, जस—
द्वितीय संशोधन (1952) द्वारा लोकमना में प्रतिनिधित्व को राज्य विधान-सभाओं में समान करने के लिए अनुच्छेद 81 (1) (ब) में संशोधन किया गया। छठवें संशोधन

धन (1956) द्वारा बिन्ही-कर से उत्पन्न विधिक विवादों एवं व्यावहारिक कठिनाइयों को दूर करने हेतु सप्त-सूची में नये विषय—92 (अ) अन्तर्गत प्रांतीय विषय एवं ऋय—को जोड़ा गया। ग्यारहवें संशोधन द्वारा राष्ट्रपति की निर्वाचन पद्धति में संशोधन की व्यवस्था की गयी है। नवीन व्यवस्था के द्वारा उपराष्ट्रपति का सदन के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में चुना जाना आवश्यक नहीं रह गया है। 15वें संशोधन द्वारा 'याय-पालिका सम्बन्धी संशोधन किये गये हैं एवं उच्च 'यायालय के 'यायाधीशों के अवकाश की उम्र बढ़ाकर 60 से 62 वर्ष कर दी गयी है। एक उच्च 'यायालय से दूसरे उच्च न्यायालय में 'यायाधीशों के हस्तांतरण की व्यवस्था भी की गयी है। 18वें संशोधन द्वारा यह स्पष्ट कर दिया गया है कि अनुच्छेद तीन के अंतर्गत उल्लिखित 'राज्य' शब्द के अर्थ में संघीय क्षेत्र भी शामिल है। 19वें संशोधन के द्वारा निर्वाचन आयोग की सिफारिश पर निर्वाचन न्यायाधिकरणों (Election Tribunals) को समाप्त करके निर्वाचन सम्बन्धी याचिकाओं की सुनवाई का अधिकार उच्च 'यायालयों को प्रदान कर दिया गया है। फलस्वरूप अनुच्छेद 324 को संशोधित किया गया है।

20वां संशोधन उत्तर प्रदेश के जिला जजों से सम्बन्धित है। सर्वोच्च 'यायालय के द्वारा यह निणय दिया गया था कि उनकी नियुक्ति अनुच्छेद 233 के अधीन नहीं की गयी है अतः जिला जजों के हस्तांतरण का अधिकार सरकार को न होकर उच्च 'यायालय को है। इस निणय से सभी पूर्व एवं वर्तमान नियुक्तियां निरस्त हो जाती थीं और उनके द्वारा दिये गये निणयों पर भी विपरीत प्रभाव पड़ता था। अतः इन नियुक्तियों, पदोन्नतियों एवं हस्तान्तरणों की वैध बनाने हेतु संविधान में अनुच्छेद 233 (अ) जोड़ा गया।

26वें संशोधन द्वारा प्रीवी पर्स एवं अन्य राजवर्गीय विशेषाधिकारों का अन्त किया गया है। यह सामाजिक विकास की मांग है। 27वें संशोधन द्वारा मीजारम नामक संघीय क्षेत्र के लिए विधानमण्डल एवं मंत्रिपरिषद् की व्यवस्था की गयी है। 28वें संशोधन का सम्बन्ध अनुच्छेद 352 के अन्तर्गत राष्ट्रपति का देश के किसी भाग में सफ्टकालीन घोषणा के अधिकार से है। यह संशोधन विराधी दलों की मांगों का आदर करते हुए सरकार ने वापस ले लिया था। 31वें संशोधन द्वारा आई सी एस के अधिकारियों को प्राप्त सुविधाओं एवं सवा की शर्तों में संशोधन किया गया। 30वें संशोधन (अगस्त 1972) द्वारा सर्वोच्च 'यायालय के क्षेत्राधिकार में संशोधन किया गया है। संशोधित व्यवस्था के अनुसार अब विधि सम्बन्धी महत्वपूर्ण मामलों की अपील सर्वोच्च न्यायालय में की जा सकती है। जहाँ तक अपील के लिए विशेष अनुमति प्राप्त करना आवश्यक था या 20 हजार रुपये या उससे अधिक की सम्पत्ति या मूल्य से सम्बन्धित विवाद पर ही अपील की सुविधा प्राप्त थी।

निम्नलिखित संशोधन ऐतिहासिक परिस्थितियों का परिणाम हैं 1956 ई. के 7वें संशोधन द्वारा नापायी आधार पर राज्यों का पुनर्बंटाई किया गया है। 8वें संशोधन द्वारा परिणित जातियां एवं जनजातियां के लिए विधानमण्डल में 26 जनवरी

1950 ई के पश्चात् 10 वर्षों की बजाय 20 वर्षों के लिए स्थान सुरक्षित कर दिया है। 9वाँ संशोधन 10 सितम्बर, 1958 ई एव 23 सितम्बर, 1958 ई के भारत-पाक सीमांत विवादों सम्बन्धी समझौते के क्रियाचयन से सम्बंधित है। 10वें तथा 12वें संशोधन पुतगाली साम्राज्यवाद के विनाश के परिणाम थे। दादर तथा नगरहवेली 10वें संशोधन के द्वारा भारतीय संघ में केन्द्र प्रशासित प्रदेश के रूप में शामिल किये गये हैं। 12वें संशोधन द्वारा दमन एव दीव की पुतगाली वस्तियों पर अधिकार करके उन्हें भारत में केन्द्र प्रशासित प्रदेश के रूप में शामिल कर लिया गया है। 13वें संशोधन का सम्बन्ध नागालैण्ड राज्य के जन्म से है। 14वें संशोधन द्वारा फ्रेंच औपनिवेशिक क्षेत्रों—पाण्डुचेरी, कारीकल, माही एव यनम—को केन्द्र प्रशासित क्षेत्र के रूप में भारत में मिला लिया गया। 21वें संशोधन के द्वारा सिन्धी को राष्ट्रीय भाषा की सूची में स्थान दिया गया। 22वें संशोधन (1969 ई) के द्वारा संसद को विधि बनाकर असम राज्य के अन्तर्गत जनजातीय क्षेत्रों को मिलाकर एक स्वशासित राज्य के निर्माण का अधिकार दिया गया। यह संशोधन सामाजिक शक्तियों का परिणाम था। 23वें संशोधन द्वारा परिगणित एवं अनुसूचित जातियों के लिए सन 1970 के पश्चात् आगामी 10 वर्षों के लिए व्यवस्थापिकाओं में स्थान सुरक्षित रखने की व्यवस्था को कायम रखा गया है।

उपरोक्त विस्लेषण के निम्न निष्कर्ष हैं

(1) मौलिक अधिकार सम्बन्धी संशोधन सर्वोच्च न्यायालय के निणया के परिणाम हैं। गोलकनाथ विवाद के पूर्व न्यायालय द्वारा दिये गये निणयों के फलस्वरूप सम्पत्ति के अधिकार में केवल आंशिक संशोधन ही हुए थे परन्तु इस निणय ने नोति निर्देशक तत्वों बनाम मौलिक अधिकारों के प्रश्न पर मौलिक अधिकारों में संशोधन का अधिकार संसद से छीन लिया था। फलस्वरूप संविधान में संशोधन अनिवार्य हो गया था।

(2) व्यावहारिक कठिनाइयों को दूर करने के उद्देश्य से 11 संशोधन पारित किये गये हैं।

(3) ऐतिहासिक एवं सामाजिक परिस्थितियों के कारण संविधान में 11 संशोधन हुए हैं।

इनमें से व्यावहारिक कठिनाइयों के निवारण एवं ऐतिहासिक व सामाजिक परिस्थितियों के कारण हुए संशोधनों का होना स्वाभाविक है। इन्हें संविधान में संशोधन नहीं माना जाना चाहिए। यदि संविधान में विस्तारपूर्वक अनेक प्रशासकीय एवं शासन की सामान्य बातों का स्थान न दिया गया होता तो इनमें से अनेक संशोधनों की आवश्यकता ही न पड़ती। संविधान में केवल आठ संशोधन हुए हैं जिनका मौलिक अधिकारों से सम्बन्ध है। अतः भारतीय संविधान में अधिक संशोधनों का आरोप सत्य नहीं है।

ब्रिटेन एवं संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधानों की तुलना

ब्रिटेन का संविधान अलिखित विकसित एवं नमनीय है जबकि अमेरिकी संवि

धान लिखित निर्मित एव कठोर है। इसमें सशोधन की स्पष्ट प्रणाली है। ब्रिटेन में एकात्मक शासन प्रणाली है जबकि संयुक्त राज्य अमेरिका संघीय राज्य है। अमेरिकी संवधानिक विकास संघीय सिद्धांत के विकास की कहानी है। ग्रेट ब्रिटेन के संविधान के अलिखित होने के कारण इसके विकास एवं सम्पादन में अभिसमया ने महत्वपूर्ण भूमिका निभायी है। अमेरिकी संविधान में अभिसमयों का सिद्धांततः कोई अस्तित्व नहीं है यद्यपि कुछ अभिसमयों का वहां भी विकास हुआ है। अमेरिका में राष्ट्रपति का निर्वाचन, सीनेट सम्बंधी सौजन्य तथा दलीय व्यवस्था का विकास अभिसमयों पर ही आधारित है।

ब्रिटिश संविधान संसदीय व्यवस्था प्रधान है। संयुक्त राज्य अमेरिका में शक्ति-पृथक्करण पर आधारित अध्यक्षात्मक व्यवस्था है। ब्रिटेन में संसद की संप्रभुता है और 'यायिक पुनरीक्षण का पूर्ण अभाव है। इसके विपरीत, संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान में 'यायिक सर्वोच्चता के सिद्धांत को मान्यता दी गयी है और संविधान के लिखित एवं संघीय होने के कारण सर्वोच्च 'यायालय की स्थापना की गयी है तथा 'यायिक पुनरीक्षण की व्यवस्था है। ब्रिटेन के संविधान में मौलिक अधिकारों का स्पष्ट उल्लेख नहीं है परंतु विधि के शासन का एक अर्थ यह है कि अधिकारों की रक्षा के लिए ही संविधान है न कि संविधान अधिकारों का स्रोत है। संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान में प्रथम दस संशोधनों के माध्यम से मौलिक अधिकारों की स्पष्ट व्यवस्था की गयी है।

उक्त भेदा के होते हुए भी अमेरिकी संविधान ब्रिटिश संविधान से प्रभावित है। अमेरिकी कांग्रेस ब्रिटिश संसद की भांति द्विसदनात्मक है। अमेरिकी कांग्रेस को भी वित्त पर ब्रिटिश संसद की भांति ही पूर्ण नियंत्रण प्राप्त है। ब्रिटिश उदारवाद ही अमेरिकी संविधानवाद का आधार है। दोनों संविधानों में जनता की प्रभुत्व सम्पन्नता के सिद्धांत को स्वीकार किया गया है। कांग्रेस द्वारा विधियां ब्रिटिश संसद की भांति तीन वाचना में ही पारित होती हैं। मोटे तौर पर ब्रिटिश संसद की भांति अमेरिकी कांग्रेस में समिति व्यवस्था भी है। ब्रिटिश कामन्स तथा की भांति कांग्रेस का प्रतिनिधि सदन जनता द्वारा निर्वाचित सदन है। प्रतिनिधि सदन का अध्यक्ष कामन्स तथा के अध्यक्ष की भांति ही स्वीकर कहा जाता है। अमेरिका के संसद में यह कथन पूर्णरूपण लागू होता है कि ब्रिटिश संविधान समस्त संविधानों का स्रोत है और ब्रिटिश संसद समस्त संसदों की जननी है।

यायिक निर्णयों द्वारा संविधानों में संशोधन

कभी-कभी देश की यायापालिका द्वारा एस निषय दिय जाते हैं जो संविधान के स्वरूप में मौलिक परिवर्तन कर देते हैं। स्मरणीय है कि संवधानिक संशोधन-प्रणाली एवं यायिक निषयों द्वारा संविधान का विरास सामान्यतः उन देशों में नली प्रकार सम्भव होता है जहाँ संवधानिक शासन की व्यवस्था मुस्थापित एवं दोषवाज प्रभावपूर्ण ढा से सत्रिय एवं क्रियाशील हो। के सी ह्यूबरे का मत है कि

किसी देश में सविधान को निलम्बित या नष्ट किया जाता है तो इसके लिए कठोर सशोधन प्रणाली को उत्तग्राही ठहराना कठिन है लेकिन हम यह निश्चित रूप से कह सकते हैं कि अधिकांश देशों में सशोधन प्रणाली की सफलता का एकमात्र कारण अतत्त्वों का भी सक्रिय होना है। सविधान के सशोधन में अनेक शक्तियाँ सक्रिय होती हैं। इनमें अत्यधिक महत्वपूर्ण तत्त्व 'यायिक व्याख्या' है।¹⁴

कुछ देशों में सविधान की व्याख्या (interpretation) का दायित्व स्पष्ट रूप से 'यायालय' को दिया गया है, जैसे—आयरलैंड में सविधान की धारा 34 के अनुसार सर्वोच्च 'यायालय' को सविधान की व्याख्या का अधिकार है। कुछ देशों में—जैसे संयुक्त राज्य अमेरिका में—यह अधिकार 'यायापालिका' को 'यायिक दायित्व' एवं सविधान की प्रवृत्ति के अधिकार से प्राप्त है। न्यायालयों को विधि की व्याख्या का अधिकार होता है। सविधान सर्वोच्च विधि है अतः 'यायालयों' को उसकी व्याख्या करने का अधिकार है। यह मत अधिकांशतः उन देशों में स्वीकृत है जहाँ पर अंग्ल सक्शन विधि का सिद्धांत भाव्य है। सविधान की 'यायिक व्याख्या' के अधिकार का प्रतिपादन प्रसिद्ध अमेरिकी 'यायापीन माइल' ने 1803 ई. में *Marbury v Madison* नामक विवाद में निम्न देते :
 सविधान विरोधी विधि को निष्प्रभावी घोषित करने का ;

14 मेडोसन

को

1 | 1 |

फ्रांसीसी गणराज्य में भी माय है। यद्यपि पाँचवें गणराज्य के द्वारा 'यायालया' को कुछ अधिकार प्रदान किये गये हैं जिनका तृतीय गणराज्य में सवया अभाव था और ये अधिकार संसद द्वारा सीमित नहीं किये जा सकते। पाँचवें गणराज्य में अनुच्छेद 56-63 के अंतर्गत संविधान की व्याख्या का दायित्व नौ सदस्यों 'संवधानिक' समिति को सौंपा गया है जिसमें उपराष्ट्रपति, सीनेट एवं राष्ट्रीय सभा द्वारा नियुक्त तीन-तीन सदस्य होते हैं। इस समिति द्वारा यदि किसी विधि को असंवधानिक घोषित कर दिया जाता है तो वह विधि निष्प्रभावी हो जाती है। फ्रांस के चतुर्थ गणराज्य के अनुच्छेद 91-93 के अंतर्गत संवधानिक समिति की व्यवस्था भी परंतु संयुक्त राज्य अमेरिका के 'यायिक पुनरीक्षण' की व्यवस्था की तुलना में फ्रेंच व्यवस्था निस्संदेह हेय थी। 'यायाधीश' के कार्यों के सम्बंध में फ्रांसीसियों की इस धारणा को अनेक देशों के न्यायाधीशों ने स्वीकार किया है, जैसे—नीदरलैंड, बेलजियम, स्वीडन एवं डेनमार्क। परंतु जिन देशों में 'यायिक पुनरीक्षण' का अभाव है, उनके सदस्यों में यह सोचना गलत है कि वहाँ संविधान सर्वोच्च नहीं है। के. सी. ह्यूयरे का मत है कि कुछ मामलों में संविधान द्वारा विधानमण्डल एवं कार्यपालिका की शक्तियाँ पर अंकुश नहीं लगाया जा सकता। ऐसी स्थिति में 'यायिक पुनरीक्षण' का प्रश्न ही उत्पन्न नहीं होता। जिन देशों में ऐसे प्रतिबंधों की व्यवस्था की गयी है वहाँ केवल यह धारणा बलवती है कि उन निकायों (bodies) पर ही विश्वास किया जाय जिन पर ऐसे प्रतिबंध लगाये गये हैं। विधायक एवं प्रशासक से न्यायाधीश को क्या अधिक विश्वासपात्र माना जाय या 'यायाधीश' को ही संवधानिक प्रश्नों का निणय करने के लिए शासन के अन्य निकायों की अपेक्षा अधिक योग्य क्या माना जाय? जनता को ही जो संप्रभु सत्ता को धारण करती है, व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका की अपेक्षा संविधान की व्याख्या का अधिकार क्यों नहीं होना चाहिए? स्विटजरलैंड में जनमत सग्रह के माध्यम से जनता को संवधानिक प्रश्नों के निणय करने की अंतिम शक्ति प्राप्त है।⁶¹ परंतु स्विटजरलैंड में संवधानिक जनमत सग्रह एक वांछित अवरोध एवं सफल व्यवस्था सिद्ध नहीं हुई है। अतः 'यायिक पुनरीक्षण' की व्यवस्था को स्वीकार करने के सम्बंध में विभिन्न यूरोपीय देशों में चर्चा होती रही है यद्यपि उसे सभी देशों ने पूरी तरह से अभी स्वीकार नहीं किया है।

'यायिक व्याख्या' के व्यावहारिक क्रियाचयन का अध्ययन प्रधान रूप में संयुक्त राज्य अमेरिका, कनाडा, आस्ट्रेलिया, आयर गणराज्य एवं भारत के संविधानों की समीक्षा से ही सम्भव है। संविधान की 'यायालय' द्वारा 'यायिक व्याख्या' (judicial interpretation) से क्या तात्पर्य है? स्मरणीय है कि 'यायालय' द्वारा संविधान में संशोधन नहीं किया जा सकता और न वे उसकी भाषा को ही बदल सकते हैं। वे केवल संविधान के शब्दों की व्याख्या कर सकते हैं और उसके द्वारा वे परिवर्तन भी ला सकते

किसी देश में संविधान को निलम्बित या नष्ट किया जाता है तो इसके लिए कठोर संशोधन प्रणाली को उत्तरदायी ठहराना कठिन है लेकिन हम यह निश्चित रूप से कह सकते हैं कि अधिकांश देशों में संशोधन प्रणाली की सफलता का एकमात्र कारण यह तत्वात् भी सक्रिय होना है। संविधान के संशोधन में अनेक शक्तियाँ सक्रिय होती हैं। इनमें अत्यधिक महत्वपूर्ण तत्त्व 'यायिक' व्याख्या है।⁶⁰

कुछ संविधानों में संविधान की व्याख्या (interpretation) का दायित्व स्पष्ट रूप से 'यायालय' को दिया गया है, जैसे—आयरलैंड के संविधान की धारा 34 के अनुसार सर्वोच्च 'यायालय' का संविधान की व्याख्या का अधिकार है। कुछ देशों में—जैसे संयुक्त राज्य अमेरिका में—यह अधिकार 'यायापालिका' को न्यायिक दायित्व एवं संविधान की प्रकृति के अधिकार से प्राप्त है। न्यायालयों की विधि की व्याख्या का अधिकार होता है। संविधान सर्वोच्च विधि है अतः 'यायालय' को उसकी व्याख्या करने का अधिकार है। यह मत अधिकांशतः उन देशों में स्वीकृत है जहाँ पर आंग्ल संवत्त विधि का सिद्धान्त मान्य है। संविधान की 'यायिक व्याख्या' के औचित्य का प्रतिपादन प्रसिद्ध अमेरिकी 'यायाधीश' मार्शल ने 1803 ई. में मारबरी बनाम मेडीसन (*Marbury v. Madison*) नामक विवाद में निम्न देते हुए किया है। 'यायालय' को संविधान विरोधी विधि को निष्प्रभावी घोषित करने का अधिकार है। यही व्यवस्था यायिक पुनरीक्षण की व्यवस्था कहलाती है। यह व्यवस्था अमेरिका, ऑस्ट्रेलिया, कनाडा, भारत एवं अनेक मध्य एवं लेटिन अमेरिका के देशों में प्रचलित है। लेकिन सभी देशों के न्यायालयों को यह अधिकार प्राप्त नहीं है। कुछ देशों में संविधान के कुछ अंश 'यायापालिका' के क्षेत्राधिकार के पर होत हैं। यथा—आयरलैंड तथा भारत के संविधान में 'यायालय' को संसद की ऐसी विधियों को अवैध घोषित करने का अधिकार नहीं है जो संविधान में उल्लिखित सामाजिक नीति के अनुरूप हों। स्विट्स संविधान के अनुसार संघीय 'यायालय' को केन्द्रीय विधियों को अवैधानिक घोषित करने का अधिकार है परंतु संघीय संविधान की व्याख्या का अधिकार फेडरल असम्बली को ही है। स्विट्स संघीय 'यायालय' को यह अधिकार प्राप्त नहीं है।

कुछ देशों के संविधान इस प्रश्न पर मौन हैं कि 'यायालय' को संविधान की व्याख्या करने का अधिकार है अथवा नहीं। इन देशों में यह विश्वास मान्य है कि 'यायालय' को ऐसे प्रश्नों के निम्न नहीं करने चाहिए। फ्रांस के तृतीय गणराज्य के 'यायाधीश' ने इस दायित्व का कभी भी निर्वाह नहीं किया यद्यपि संविधान में आधीन ऐसे अवसरों का अभाव नहीं था जब 'यायालय' संविधान की व्याख्या कर सकते थे। वास्तविकता तो यह है कि फ्रांस के 'यायावादियों' की दृष्टि में सैद्धान्तिक आधार पर संसदीय विधि का 'यायापालिका' द्वारा परीक्षण उचित नहीं है। वे इसे 'यायाधीश' का दायित्व नहीं मानते थे। फ्रांस के 'यायालय' को सामान्य विधि की व्याख्या करने का तो अधिकार है परंतु वे संविधान की व्याख्या नहीं कर सकते। यही सिद्धान्त पंचम

फ्रांसीसी गणराज्य में भी मान्य है। यद्यपि पाचवे गणराज्य के द्वारा यायालयों को कुछ अधिकार प्रदान किये गये हैं जिनका तृतीय गणराज्य में सबथा अभाव था और ये अधिकार ससद द्वारा सीमित नहीं किये जा सकते। पाचवें गणराज्य में अनुच्छेद 56 63 के अंतर्गत सविधान की व्याख्या का दायित्व नौ सदस्यों सर्वैधानिक समिति को सौंपा गया है जिसमें उपराष्ट्रपति, सीनेट एवं राष्ट्रीय सभा द्वारा नियुक्त तीन-तीन सदस्य होते हैं। इस समिति द्वारा यदि किसी विधि को असर्वैधानिक घोषित कर दिया जाता है तो वह विधि निष्प्रभावी हो जाती है। फ्रांस के चतुर्थ गणराज्य के अनुच्छेद 91 93 के अन्तर्गत सर्वैधानिक समिति की व्यवस्था थी परंतु संयुक्त राज्य अमेरिका के 'यायिक पुनरीक्षण' की व्यवस्था की तुलना में फ्रेंच व्यवस्था निस्संदेह हेय थी। 'यायाधीशों' के कार्यों के सम्बंध में फ्रांसीसियों की इस धारणा को अनेक देशों के 'यायाधीशों' ने स्वीकार किया है, जैसे—नीदरलैंड, बेल्जियम, स्वीडन एवं डेनमार्क। परंतु जिन देशों में 'यायिक पुनरीक्षण' का अभाव है, उनके सदन में यह सोचना गलत है कि वहाँ सविधान सर्वोच्च नहीं है। के सी ह्यूबरे का मत है कि कुछ मामलों में सविधान द्वारा विधानमण्डल एवं कायपालिका की शक्तियाँ पर अंकुश नहीं लगाया जा सकता। ऐसी स्थिति में 'यायिक पुनरीक्षण' का प्रश्न ही उत्पन्न नहीं होता। जिन देशों में ऐसे प्रतिबंधों की व्यवस्था की गयी है वहाँ केवल यह धारणा बलवती है कि उन निकायों (bodies) पर ही विश्वास किया जाय जिन पर ऐसे प्रतिबंध लगाये गये हैं। विधायक एवं प्रदासक से 'यायाधीश' को क्या अधिक विश्वासपात्र माना जाय या 'यायाधीशों' को ही सर्वैधानिक प्रश्नों का निणय करने के लिए शासन के अन्य निकायों की अपेक्षा अधिक योग्य क्या माना जाय? जनता को ही जो सप्रभु सत्ता को धारणा करती है, व्यवस्थापिका एवं कायपालिका की अपेक्षा सविधान की व्याख्या का अधिकार क्यों नहीं होना चाहिए? स्विटजरलैंड में जनमत संग्रह के माध्यम से जनता को सर्वैधानिक प्रश्नों के निणय करने की अंतिम शक्ति प्राप्त है।⁶¹ परंतु स्विटजरलैंड में सर्वैधानिक जनमत संग्रह एक वांछित अवरोध एवं सफल व्यवस्था सिद्ध नहीं हुई है। अतः 'यायिक पुनरीक्षण' की व्यवस्था को स्वीकार करने के सम्बंध में विभिन्न यूरोपीय देशों में चर्चा होती रही है यद्यपि उसे सभी देशों ने पूरी तरह से अभी स्वीकार नहीं किया है।

'यायिक व्याख्या' के व्यावहारिक क्रिया-व्ययन का अध्ययन प्रधान रूप से संयुक्त राज्य अमेरिका, कनाडा, ऑस्ट्रेलिया, आयरलैंड गणराज्य एवं भारत के सविधानों की समीक्षा से ही सम्भव है। सविधान की न्यायालय द्वारा 'यायिक व्याख्या' (judicial interpretation) से क्या तात्पर्य है? स्मरणीय है कि 'यायालयों' द्वारा सविधान में संशोधन नहीं किया जा सकता और न वे उसकी भाषा को ही बदल सकते हैं। वे केवल सविधान के शब्दों की व्याख्या कर सकते हैं और उसके द्वारा वे परिवर्तन भी ला सकते

हैं। 'यायालय अपने निणया के द्वारा किसी सर्वधानिक शब्द या वाक्यांश की विसृष्ट व्याख्या कर सकते हैं तथा अपने पूर्व निणयों को मंशाधित, परिवर्तित या स्पष्ट कर सकते हैं। यही नहीं, अपने पूर्व निणय का बरह या निरस्त भी कर सकते हैं। सविधान की भाषा अस्पष्ट हो सकती है और ऐसी स्थिति में 'यायाधीशों को उसकी व्याख्या के लिए पर्याप्त अवसर होते हैं। यह भी सम्भव है कि 'यायाधीशों के निणय निश्चित न हों, तकहीन हों। एवं परिवर्तनशील हों, प्रचलित सामान्य धारणा एवं रीति रिवाजों के विपरीत हों, तथा 'यायाधीशों द्वारा अपने क्षेत्राधिकार का अतिव्रमण भी किया गया हो। ऐसी अवस्था में 'यायाधीशों की आलोचना तो होती ही है, 'यायिक व्याख्या की प्रणाली को भी निंदा की जाती है। मुख्य बात यह है कि 'यायाधीशों का मुख्य कार्य सविधान की व्याख्या करना है न कि संशोधन करना। अतः सविधान में जो परिवर्तन 'यायालय द्वारा होते हैं वे व्याख्या सम्प्रदाय की दायित्व के फलस्वरूप होते हैं न कि विधि निर्माण सम्प्रदाय की दायित्व के द्वारा जो कि 'यायालयों का गौण कार्य है।

'यायिक व्याख्या के फलस्वरूप आधुनिक सविधानों में केन्द्रीकरण का विकास हुआ है। केन्द्रीय सरकार की शक्तियों में 'यायिक व्याख्या से पर्याप्त वृद्धि भी हुई है। संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च 'यायालय ने अमेरिकी कांग्रेस को सविधान द्वारा प्रदत्त शक्ति के अतिरिक्त अतः राज्याध्य व्यापार के नियमन का भी अधिकार प्रदान किया है। मिस्बन बनाम ओगडन (1824 ई.) नामक विवाद से ही सविधान के 'वाक्यांश को 'यायालय द्वारा व्यापक अर्थ प्रदान किया जाता रहा है। सविधान द्वारा विभिन्न राज्यों के मध्य व्यापार के नियमन का अधिकार कांग्रेस को प्रदान किया गया है। मुख्य 'यायाधीश मार्शल ने इस वाक्यांश के प्रत्येक शब्द की व्यापक परिभाषा दी है। फलस्वरूप केन्द्रीय शासन की शक्तियों में वृद्धि हुई। उपरोक्त निणय के बाद के दशकों में अमेरिकी सर्वोच्च 'यायालय के समक्ष अनेक ऐसे मामले आये जिनका सम्बन्ध अतः राज्याध्य एवं राज्यान्तगत व्यापार के सीमा निर्धारण से था। इन सभी विवादों में दिये गये निणयों के फलस्वरूप केन्द्रीय शासन की शक्ति में वृद्धि हुई है। यह महत्वपूर्ण है कि 150 वर्ष पूर्व जो शक्तियाँ आर्थिक मामलों में कांग्रेस को प्रदान की गयी थी वे आज भी संयुक्त राज्य अमेरिका की आवश्यकताओं की पूर्ति करती हैं यद्यपि 'वाक्यांश की जनसंख्या पहले से तिगुनी हो चुकी है और जो कृषि प्रधान देश के स्थान पर अब प्रमुख औद्योगिक देश बन चुका है। अमेरिकी सविधान को नवीन समाज के अनुरूप बनाने का श्रेय वहाँ सर्वोच्च 'यायालय को है। सर्वोच्च 'यायालय के लिए यह इमोलिए सम्भव हो सका। अमेरिका के सविधान की भाषा की ऐसी व्याख्या सम्भव थी। इसका अतिरिक्त, राज्यों के मध्य अतः राज्याध्य व्यापार चालू था। फलस्वरूप 'यायालयों ने संयुक्त राज्य अमेरिका के एकीकरण का प्रभावित किया। स्मरणीय है कि कनाडा में 'यायालयों के निणयों के फलस्वरूप केन्द्र की अपेक्षा प्रांतों की शक्ति बढ़ी है। आस्ट्रेलिया में अतः राज्याध्य व्यापार बहुत अधिक नहीं था फिर भी केन्द्रीय शक्ति में 'यायिक फलस्वरूप वृद्धि हुई है। देश के औद्योगिक जीवन पर संयुक्त राज्य अमेरिका

कनाडा की अपक्षा आस्ट्रेलिया के केन्द्रीय शासन का अधिक नियन्त्रण है। 1942 ई. में आस्ट्रेलिया के उच्च न्यायालय द्वारा इनकम टैक्स अधिनियम को, जिसके द्वारा राज्यों ने केन्द्रीय अनुदान के बदले आय-कर लगाने के अपने अधिकार का परित्याग कर दिया था, बंध ठहराया था।⁶² इस नियम के फलस्वरूप राज्यों की राजनीतिक स्वतन्त्रता बहुत कुछ नष्ट हो गयी है। युद्ध एवं सुरक्षा सम्बन्धी शक्ति के प्रयोग में नायिक नियमों के फलस्वरूप केन्द्रीकरण हुआ है। तीनों संघीय राज्यों—आस्ट्रेलिया, कनाडा एवं संयुक्त राज्य अमेरिका—के न्यायालयों ने इस बात पर बल दिया है कि केन्द्रीय विधानमण्डल को ही युद्ध एवं सुरक्षा विषयक समस्त शक्तियाँ प्राप्त होनी चाहिए।

कभी-कभी न्यायिक नियमों के फलस्वरूप सविधान में औपचारिक संशोधन की आवश्यकता पड़ती है। संयुक्त राज्य अमेरिका का 16वाँ संशोधन (1913) इसी प्रकार के नायिक नियमों का परिणाम था। इस संशोधन के द्वारा अमेरिकी कांग्रेस की आय कर लगाने की शक्ति पर जा सीमाएँ थी, उन्हें समाप्त किया गया था। भारत का पहला चौथा, 16वाँ, 24वाँ तथा 25वाँ संशोधन नायिक नियमों के फलस्वरूप आवश्यक हो गये थे।

कायपालिका की शक्ति में वृद्धि आधुनिक सविधानों की एक विशेषता है। नायिक नियमों के फलस्वरूप कायपालिका की शक्ति में वृद्धि हुई है। आस्ट्रेलिया एवं कनाडा के न्यायालयों ने अपनी संसदा को विधि निर्माण की शक्ति कायपालिका को प्रदान करने की स्वीकृति दी है। संयुक्त राज्य अमेरिका में इसके विपरीत सर्वोच्च न्यायालय ने कांग्रेस द्वारा विधि निर्माण की शक्ति किसी अन्य संस्था को प्रदान करने का समर्थन नहीं किया। हाँ, कांग्रेस नियम बनाने (rule making) की शक्ति प्रदान कर सकती है। सविधान द्वारा प्रदत्त मौलिक अधिकारों के विकास में नायिक व्याख्या की भूमिका महत्वपूर्ण रही है। अनेक अवसरों पर सर्वोच्च न्यायालय ने कायपालिका के नायों एवं विधानमण्डल की विधियाँ को मौलिक अधिकारों का अतिक्रमण करने के कारण अवैधानिक घोषित किया है।

निष्कर्ष के रूप में यह विचारणीय है कि सविधान की व्याख्या का दायित्व न्यायालयों को सौंपा जाना चाहिए अथवा नहीं एवं इसका क्या विकल्प हो सकता है? प्रथम प्रश्न का यह उत्तर दिया जा सकता है कि यह न्यायालय एवं सविधान पर निर्भर है। अस्पष्ट भाषा वाले सविधान की व्याख्या कठिन होती है और क्षमताहीन न्यायालयों को यह दायित्व नहीं सौंपा जाना चाहिए। सविधान के संदर्भ में नायिक नियमों की सम्भावना से इंकार नहीं किया जा सकता। नायिक व्याख्या का विकल्प स्विटजरलैंड की भाँति जनमत संग्रह ही हो सकता है। परंतु प्रत्येक राष्ट्र की जनता में इस प्रकार के दायित्व के निवाह की क्षमता नहीं होती। अतः सविधान की व्याख्या का दायित्व न्यायालयों को तभी दिया जा सकता है जब सविधान सुस्पष्ट (well drafted)

हो तथा 'यायापीश विधिक एव चारित्रिक दृष्टि से इस दायित्व के सम्पादन की योग्यता रखते हो।

परम्पराएँ एवं अभिसमय (USAGES AND CONVENTIONS)

औपचारिक संवैधानिक संशोधन (formal amendments) एवं 'यायिक व्याख्या (judicial interpretations) द्वारा होने वाले परिवर्तन स्वीकृत परिवर्तन होते हैं तथा इन्हें 'यायालयों द्वारा लागू किया जाता है। व विधिक दृष्टि से मान्य परिवर्तन होते हैं। लेकिन परम्पराएँ एवं अभिसमयों द्वारा संविधान में होने वाले परिवर्तन संविधान के अंग नहीं होते हुए भी उसी की भाँति बंधनकारी होते हैं। कभी-कभी संविधान के शब्दों में बिना परिवर्तन के ही उनकी व्याख्या एवं क्रिया-व्ययन इस प्रकार किया जाता है कि वे अपने मूल अर्थ से बिल्कुल भिन्न होते हैं यद्यपि 'यायालय के लिए मूल पाठ और अर्थ अपरिवर्तित ही बना रहता है। कभी-कभी संविधान की किसी धारा का व्यवहार में बिल्कुल प्रयोग नहीं होता और दीर्घकाल तक प्रयोग में न आने के कारण वह अश्व मृत-प्राय हो जाता है। परम्पराएँ एवं अभिसमय प्रत्येक संविधान—लिखित अथवा अलिखित—में पाये जाते हैं। परन्तु वे अलिखित संविधानों के विकास में अधिक महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। ग्रेट ब्रिटेन के संविधान में अभिसमयों का विशेष महत्व है। ब्रिटेन के संविधान में अभिसमयों के महत्व का प्रामाणिक एवं द्वास्त्रीय विश्लेषण सर्वप्रथम डायसी ने 1885 ई. में प्रकाशित अपनी पुस्तक *An Introduction to the Law of the Constitution* में किया है। डायसी का मत है कि संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान लिखित है परन्तु वहाँ भी अलिखित नियमों का विकास हुआ है जो विधि के समान ही प्रभावकारी हैं।⁶³

अभिसमय का अर्थ

'परम्परा' एवं 'अभिसमय' शब्दों का समानार्थी शब्दों के रूप में प्रयोग किया जाता है लेकिन दोनों शब्दों के अर्थ में बड़ा अंतर है। अभिसमय (convention) का अर्थ बंधनकारी नियम से है जिन्हें व्यवहार अथवा आचरण के नियम के रूप में संविधान के क्रिया-व्ययन से सम्बंधित व्यक्तियों द्वारा बंधनकारी (obligatory) माना जाता है। लेकिन परम्पराएँ (usages) इसके विपरीत, सामान्य व्यवहार से अधिक मान्य नहीं होती हैं। स्मरणीय है कि एक परम्परा अभिसमय बन सकती है। यह कहना कठिन है कि संवैधानिक आचरण का कोई नियम बंधनकारी है अथवा नहीं। ऐसी स्थिति में ज्यादा अच्छा यह है कि संविधान से सम्बंधित नियम को निश्चित रूप से परम्परा ही मानें। वह अभिसमय भी हो सकता है।

ग्रेट ब्रिटेन का संविधान अभिसमय प्रधान है तथा वहाँ का राजनैतिक जीवन अधिकांशतः अभिसमयों पर आधारित है। डायसी के अनुसार अभिसमय संवैधानिक

63 Dicey *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1959, p. 29

नैतिकता की आचार संहिता है।⁶⁴ दूसरे शब्दों में, अभिसमय उस रीति या ढंग का निर्देश करते हैं जिसके अनुसार विभिन्न राज्याधिकारियों द्वारा अपने स्वविवेकीय (discretionary) अधिकारों का प्रयोग किया जाना चाहिए। विधियाँ मीटे तौर पर ही अधिकारियों की सत्ता का उल्लेख करती हैं, विस्तार की बातें अधिकारियों के विवेक एवं बुद्धि पर छोड़ दी जाती हैं। अधिकारी को यदि पूरी तरह विधि के द्वारा जकड़ दिया जाय तो परिस्थितियों के अनुसार कार्य करने की उसकी क्षमता नष्ट हो जाती है और उसके हाथ पैर बँध जाते हैं। अतः सामान्यतः अधिकार देकर विस्तार के मामले में अधिकारियों को स्वविवेकानुसार कार्य करने की स्वतन्त्रता प्रदान की जाती है। अभिसमय इससे बढ़कर यह बताता है कि अधिकारी को स्वविवेकीय शक्तियों का उचित उपयोग किस प्रकार करना चाहिए। डायसी ने अभिसमय की परिभाषा निम्न शब्दों में दी है— सविधान के अभिसमय वे 'रीति रिवाज' या 'समझदारी' (understandings) हैं जिनके अनुसार सप्रभु विधानमण्डल (संसद) के विभिन्न सदस्यों को अपने स्वविवेकीय अधिकारों का प्रयोग करना चाहिए, चाहे उन्हीं संसद के परमाधिकार अथवा संसद के विशेषाधिकार ही कहा जाय।⁶⁵ जॉन स्टुअर्ट मिल ने डायसी द्वारा उल्लिखित अभिसमयों को सविधान के अलिखित सिद्धांत' की संज्ञा दी है।⁶⁶

एन्सन (Anson) इन्हें सविधान के रीति रिवाज कहता है।⁶⁷ डॉ० आग के अनुसार अभिसमय स तात्पर्य 'समझदारी, प्रचलन एवं आदतों से हैं जो सावजनिक अधिकारियों के एक बड़े भाग के वास्तविक सम्बन्धों एवं कार्यों को नियमित करते हैं।' ⁶⁸ फ्रीड के अनुसार अभिसमयों का विस्तार सभी संवैधानिक सम्बन्धों से है एवं वे विधिक अधिनियमों के व्यावहारिक अर्थ को स्पष्ट करते हैं।⁶⁹ अभिसमय अलिखित हैं। फ्रीमन के शब्दों में यह राजनीतिक नैतिकता की सम्पूर्ण प्रणाली है और सावजनिक जीवन से

64 'Code or rules of 'constitutional morality' "—Dicey *op cit*, p 424

65 The conventions of the constitution are 'customs or 'understandings' as to the mode in which the various members of the sovereign legislative body should exercise their discretionary authority, whether it be termed the prerogative of the Crown or privileges of the Parliament —Dicey *op cit*, p clu and p 423

66 Conventions are 'unwritten maxims of the Constitution —J M Mill, cited by Jennings *The Law and the Constitution*, 1954, p 80

67 Anson defines conventions as "the customs of the Constitution " —Cited by Sir Ivor Jennings *The Law and the Constitution*, 1954, p 80

68 Conventions 'consist of understandings, practices and habits which although only rules of political morality, alone regulate a large portion of the actual day-to day relations and activities of the public authorities '—Ogg and Zink *Modern Foreign Governments*, 1956, p 29

69 Keith, A B *The Constitutional Administration and Laws of the Empire* p 5

सम्बन्धित व्यक्तियों की निर्देश संहिता है जो किसी विधि अथवा सामान्य विधि का अंश तो नहीं है किंतु व्यवहार में अत्यधिक पवित्र मानी जाती है। ब्रिटिश संविधान के लिखित अंश के साथ अलिखित अंश का विकास हुआ है जिसे हम अलिखित या अभिसमय समयात्मक संविधान की संज्ञा दे सकते हैं।⁷⁰ डा० जेनिंग्स के अनुसार अभिसमय विधिक संविधान को क्रियाशील, विकसित एवं परिवर्तित विचारों के अनुरूप बनाते हैं। "संविधान स्वयं कार्य नहीं करता, उस मनुष्य संचालित करते हैं। संविधान राष्ट्रीय सहयोग का यंत्र है और सहयोग की भावना यंत्र की भांति ही आवश्यक है। सार्वजनिक अभिसमय इस सहयोग को सम्भव बनाने के नियम हैं।" संविधान का राष्ट्रीय जीवन की परिवर्तित परिस्थितियों के अनुसार बदलना आवश्यक होता है। अतः पुरानी विधियों को नवीन व्यवस्था एवं उसकी आवश्यकताओं की पूर्ति के अनुरूप रहना आवश्यक है। सार्वजनिक अभिसमय ऐसे नियम हैं जो व्यक्तियों द्वारा इसी उद्देश्य के लिए विकसित किये जाते हैं।⁷¹ ह्यूयरे के अनुसार अभिसमय संविधान के गर विधिक नियम हैं।⁷²

लेकिन अभिसमय उल्लिखित विधि नहीं है। विधि एवं अभिसमयों में तार्किक भेद है। विधि विधानमण्डल द्वारा पारित की जाती है। अभिसमयों को पारित नहीं किया जाता अपितु व्यवहार के फलस्वरूप उनका विकास होता है। यह सम्भव है कि आज का अभिसमय कल विधि का रूप धारण कर ले। विधि के उल्लंघन पर दण्ड दिया जाता है, अभिसमयों के उल्लंघन पर दण्ड देना सम्भव नहीं है और न न्यायालय विधि की भांति अभिसमयों का पालन ही करा सकता है। किसी अभिसमय का भंग होने पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता, जसा कि विधि के भंग करने वालों के विरुद्ध होता है। विधि अभिसमयों की अपेक्षा अधिक मान्य होता है। अभिसमयों का पालन विधि की भांति निश्चित कृतव्य नहीं माना जाता। विधि स्थायी (static) है, अभिसमय

70 'We now have a whole system of political morality a whole code of precepts for the guidance of public men which will not be found in any page of either the statute or the common law, but which are in practice held hardly less sacred than any principle. In short by the side of our written law there has grown up an unwritten or conventional constitution'—Freeman, cited by Dicey *op cit*, p 418

71 'Constitution make the legal constitution work they keep in touch with the growth of ideas. The constitution does not work itself, it has to be worked by men. It is an instrument of national cooperation and the spirit of cooperation is as necessary as the instrument. The constitutional conventions are the rules elaborated for effecting that cooperation'—Dr Jennings *The Law and the Constitution* 1954 p 81

72 'Conventions are the 'non legal rules in their relation to a constitution'—Whare, K. C. *op cit*, p 121

निरंतर बदलते रहते हैं। विधि में यदि परिवर्तन होता है तो वह एकदम होता है। इसके विपरीत, अभिसमयों का क्रमिक विकास होता है। नये अभिसमय समय-समय पर उत्पन्न होते रहते हैं और पुराने समाप्त होते रहते हैं। उदाहरण के लिए, डिज-रायली द्वारा इस अभिसमय की स्थापना हुई थी कि निर्वाचना में मंत्रिपरिषद् के पराजित होने पर उसे तुरंत त्यागपत्र दे देना चाहिए। संसदीय अधिनियम (1911 ई.) के द्वारा इस अभिसमय को विधिक आधार प्रदान किया गया। नवीन अभिसमय के विवक्षित होने का एक अन्य उदाहरण है कि 1923 ई. में बाल्डविन को लाइसमा में अनुदार दल के नेता कजन के स्थान पर पंचम जॉर्ज ने इस आधार पर प्रधानमंत्री चुना था कि वह अनुदार दल का कॉमंस सभा में नेता था और कॉमंस सभा (जो जनता का निर्वाचित सदन है) के नेता का प्रधानमंत्री नियुक्त करना अपेक्षाकृत लोकतंत्रीय भावना के अधिक अनुकूल है।

ब्रिटन के बधानिक अभिसमयों का कई वर्गों में वर्गीकृत किया जाता है, यथा— राजा, मंत्रिमण्डल, संसद एवं राष्ट्रमण्डल से सम्बन्धित अभिसमय। ब्रिटन के कुछ महत्वपूर्ण अभिसमय निम्नवत् हैं

(1) राजा मंत्रियों के परामर्श से कार्य करता है।

(2) राजा द्वारा कॉमंस सभा के बहुमत दल के नेता को प्रधानमंत्री नियुक्त किया जाता है एवं मंत्रियों की नियुक्ति प्रधानमंत्री की सलाह से की जाती है। राजा को प्रधानमंत्री के द्वारा प्रस्तावित मंत्रिमण्डल के सदस्यों के नामों में हस्तक्षेप करने का अधिकार नहीं है।

(3) राजा मंत्रिमण्डल की बैठक में भाग नहीं लेता।

(4) प्रधानमंत्री के परामर्श पर राजा संसद को भंग करता है।

(5) सम्पूर्ण मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था अभिसमयों पर आधारित है। मंत्रिमण्डल कॉमंस सभा के विश्वासपात्र ही पदार्ूढ रहता है। मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित होने पर या मंत्रिमण्डल द्वारा प्रस्तावित विधेयक के विरुद्ध मत आने पर मंत्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पड़ता है। ऐसी स्थिति में प्रधानमंत्री संसद को भंग करके नवीन निर्वाचनों की मांग कर सकता है जो अनिवार्यतः राजा द्वारा स्वीकार की जाती है। यदि नवीन निर्वाचनों में मंत्रिमण्डल हार जाता है तो वह नवीन कामंस सभा के अधिवेशन के पूर्व ही पदत्याग कर देता है। ऐसी स्थिति में प्रधानमंत्री पुनः कामंस सभा के विघटन की मांग नहीं कर सकता।

(6) मंत्री कामंस सभा के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होते हैं। नीति सम्बन्धी किसी प्रश्न पर यदि कोई एक मंत्री पराजित होता है तो पूरे मंत्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पड़ता है। लेकिन व्यक्तिगत आचरण अथवा दुराचार के लिए केवल सम्बन्धित मंत्री ही उत्तरदायी होता है।

(7) कॉमंस सभा का अध्यक्ष जर्नाल् स्पीकर दलीय आधार पर चुना जाता

है परन्तु अपने निर्वाचन के पश्चात् वह दलीय सदस्यता का परित्याग कर देता है और निदलीय एवं निष्पक्ष रूप से आचरण करता है।

(8) लॉर्ड समा सर्वोच्च पुनरावेदनीय 'यायालय' है परन्तु अभिसमय के अनुसार केवल 9 विधि लॉर्ड ही पुनरावेदनीय 'यायालय' के अधिवेशन में भाग लेते हैं।

(9) अभिसमय के अनुसार राजा निपेपाधिकार का प्रयोग नहीं करता।

(10) विधि बनने के पूर्व प्रत्येक विधेयक का तीन वाचनों में पारित होना आवश्यक है।

(11) ससद का वष में कम से कम एक अधिवेशन अनिवार्य होना चाहिए।

(12) 1923 ई के पूर्व प्रधानमंत्री कॉमंस समा या लाडसमा दोनों में से किसी भी सदन का सदस्य हो सकता था। 19वीं सदी में अनेक प्रधानमंत्री—यथा, पामस्टन, सेलिसवरी आदि—लॉर्डसमा के सदस्य थे। परन्तु 1923 ई में राजा जार्ज पंचम ने नवीन अभिसमय की स्थापना की और उन्होंने कॉमंस समा के अनुदारदलीय बहुमत दल के नेता को प्रधानमंत्री चुना। तब से कॉमंस समा में बहुमत दल नेता का ही प्रधानमंत्री होता है।

(13) ससदीय विधि द्वारा संधियों की स्वीकृति आवश्यक नहीं है।

(14) यदि लॉर्डसमा कॉमंस समा द्वारा पारित किसी विधेयक का विरोध करने पर हट है तो राजा का यह कतव्य है कि लाडसमा के विरोध को निष्प्रभावी करने के लिए जितनी सग्या में पीयस (लॉर्डसमा के सदस्य) नियुक्त करने का प्रधानमंत्री परामश दे नियुक्त करे।

(15) राष्ट्रमण्डलीय विषयों में राजा राष्ट्रमण्डल विभाग के मंत्री के परामश से ही कार्य करता है।

(16) औपनिवेशिक व्यवस्था स्वयं अभिसमय पर आधारित है यद्यपि अनेक सम्बन्धित अभिसमय 1931 ई के वेस्टमिनिस्टर अधिनियम के रूप में विधि का रूप धारण कर चुके हैं। परन्तु अभी भी कुछ अभिसमय हैं—जैसे, शाही उत्तराधिकार—जिनके सम्बन्ध में उपनिवेशों की ससदों की स्वीकृति आवश्यक है।

(17) सावजनिक अधिनियम का निर्माण करते समय शासन को सम्बन्धित हितों से परामश करना चाहिए।

संयुक्त राज्य अमेरिका में भी कुछ अभिसमयों का विकास हुआ है। यथा—

(1) राष्ट्रपति का निर्वाचन दो बार से अधिक नहीं होना चाहिए। राष्ट्रपति वाशिंगटन ने तीसरी बार राष्ट्रपति चुने जाने से इकार कर दिया था। तभी से यह परम्परा पड़ी है। परन्तु राष्ट्रपति रूजवेल्ट इस परम्परा का उल्लंघन करके चौथी बार राष्ट्रपति चुने गये थे। फलस्वरूप 1953 ई में राष्ट्रपति का कार्यकाल सम्बन्धी अधिनियम कांग्रेस द्वारा पारित किया गया एवं दो बार की अवधि राष्ट्रपति के लिए अधिकतम अवधि निर्धारित की गयी है।

(2) राष्ट्रपति सविधान के अनुसार निर्वाचक मण्डल द्वारा चुना जाना चाहिए।

परन्तु व्यवहार में बड़ा अंतर है। राष्ट्रपति पद के लिए विभिन्न दलों द्वारा उम्मीदवार पहले से ही निश्चित कर लिये जाते हैं तथा निर्वाचक मण्डल के सदस्य अपने दलीय उम्मीदवार का ही मत देते हैं।

(3) प्रतिनिधि सभा की सदस्यता के लिए केवल उसी निर्वाचन क्षेत्र से उम्मीदवार खड़ा हो सकता है जिसकी सूची में उसका नाम है।

(4) अमेरिकी प्रतिनिधि सभा का स्पीकर निदलीय एवं निष्पक्ष नहीं होता। वह प्रमुख दलीय नेता होता है।

(5) उच्च पदों की नियुक्तियों के सम्बन्ध में राष्ट्रपति सम्बंधित सीनेटर से पहले ही परामर्श कर लेता है। इसे सीनेट सम्बन्धी सौजन्य कहते हैं। इसकी उपेक्षा को सीनेट के सदस्य वर्दाश्त नहीं करते।

(6) कांग्रेस के दोनों सदन की कार्य-विधि प्रथाओं एवं परम्पराओं पर आधारित है। सविधान इस सम्बन्ध में मौन है।

अमेरिकी राजनैतिक जीवन की परम्पराएँ एवं रीति-रिवाज सविधान के शीर्ष पर स्थित एक पिरामिड की भाँति हैं। इनका आधार दीर्घकालीन प्रचलन है। अमेरिकी राजनैतिक व्यवस्था में संशोधन एवं अभिसमयों ने इतना योगदान नहीं दिया है जितना कि प्रथाओं एवं रीति-रिवाजों ने प्रदान किया है और जिसके कारण राजनैतिक दल शासन यंत्र का संचालन कर रहे हैं।⁷³ प्रो० मुनरो ने⁷⁴ इस कथन का पूर्ण समर्थन किया है। उनका कथन है कि अमेरिकी सविधान भी रीति-रिवाजों एवं परम्पराओं पर बहुत कुछ निर्भर है। सम्भवतः मुख्य परम्पराएँ राजनैतिक दलों के प्रभाव एवं महत्व से सम्बंधित हैं जिनका सघीय सविधान में कहीं उल्लेख नहीं है परन्तु आज वे सविधान के नियाँ-बयन के लिए केन्द्रीय महत्व की हैं। भारत का नवीन सविधान लिखित है परन्तु यहाँ भी कुछ अभिसमयों की स्थापना हुई है, जैसे राष्ट्रपति नाममात्र का अध्यक्ष है। यद्यपि राष्ट्रपति को समस्त कार्यपालिका शक्ति सविधान द्वारा प्रदान की गयी है परन्तु उसका प्रयोग मंत्रिमण्डल ही करता है। निषेधाधिकार का प्रयोग मंत्रिमण्डल के परामर्शानुसार ही किया जाता है। केन्द्र एवं राज्यों के मध्य अनेक सम्मेलनों की व्यवस्था का विकास हुआ है, जैसे—मुख्यमन्त्री सम्मेलन, गवर्नरों का सम्मेलन, आदि। स्पीकर की स्थिति ब्रिटेन व अमेरिका के स्पीकरों के मध्य की है। प्रधानमन्त्री द्वारा संसद के विघटन की भाग को राष्ट्रपति अस्वीकार नहीं कर सकता।

अभिसमयों के पालन का आधार

अभिसमय विधि नहीं हैं और उनके उल्लंघन के लिए दण्ड नहीं दिया जा सकता, तो प्रश्न यह है कि उनका पालन क्या होता है? क्या अभिसमय प्रभावहीन नहीं हैं? उनके पीछे कौन सी शक्ति है?

73 See Beard, C A *American Government and Politics*, 1955, p 23

74 Munro, W II *The Government of the United States*, p 69

डायसी⁷⁵ ने इस सम्बन्ध में अपना मत व्यक्त करते हुए कहा है कि अभिसमयों का पालन महाभियोग के भय एवं जनमत के कारण किया जाता है तथा महत्वपूर्ण अभिसमयों के पीछे विधि की शक्ति निहित है। अभिसमयों का उल्लंघन करने वाला किसी न किसी विधि के उल्लंघन का दोषी होता है। ऐसी स्थिति में वह 'यायालय' द्वारा दण्डनीय होगा। मान लीजिए, काम से समा में पराजित कोई प्रधानमंत्री पद त्याग नहीं करता तथा सम्राट के सहयोग से पदार्ह बना रहता है। कुछ महीने तो वह ऐसा कर सकेगा। उसके इस असंवैधानिक कार्य को भले ही किसी 'यायालय' में चुनौती न दी जा सके परन्तु नये वष के प्रारम्भ में उसे आगामी वष के शासकीय व्यय के लिए संसद से धन की स्वीकृति अवश्य लेनी पड़ेगी। यदि प्रधानमंत्री बिना संसद की स्वीकृति के धन व्यय करता है अथवा कर लगाता है तो उसके ये कार्य विधि के विरुद्ध होंगे और वह अपराधी होगा तथा उचित दण्ड का भागी होगा। अतः संसद से वह सहयोग प्राप्त नहीं कर सकेगा। अतः अभिसमयों का उल्लंघन अतः मे विधि के उल्लंघन में परिणत हो जायेगा। लेकिन डायसी का यह तर्क पूर्णतः सत्य नहीं है और केवल बोझ से अभिसमयों से ही सम्बन्धित है। सभी अभिसमयों के सम्बन्ध में यह सत्य नहीं है। अनेक अभिसमय ऐसे हैं जिनका उल्लंघन होने से कोई कानून भंग नहीं होता। अतः उनके सम्बन्ध में दण्ड का कोई प्रश्न उत्पन्न ही नहीं होता। उदाहरण के लिए, 1862 ई. में प्रधानमंत्री ग्लेडस्टोन ने प्रत्येक कर प्रस्ताव को संसद द्वारा पृथक पृथक रूप से स्वीकृत कराने के स्थान पर एक ही अवधि के अन्तर्गत एकत्रित करके पारित करा लिया था। इससे किसी विधि का कोई उल्लंघन नहीं हुआ। इसी प्रकार, प्रधानमंत्री लायड जार्ज ने प्रथम युद्ध-काल में युद्ध मंत्रिमण्डल की स्थापना की थी। इससे किसी स्थापित विधि का उल्लंघन नहीं हुआ। इसी प्रकार, किसी विधि को यदि संसद तीन वाचनों के स्थान पर दो वाचनों में ही पारित कर देती है तो किसी भी विधि का उल्लंघन नहीं होता। किसी अभिसमय के उल्लंघन के कारण किसी विधि से तत्क्षण सघट की भी सम्भावना नहीं हो सकती। उदाहरण के लिए, यदि मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव बजट अथवा आर्मी एक्ट के पश्चात् पारित किया जाता है तो मंत्रिमण्डल आगामी बजट के पारित होने के समय तक पदार्ह रह सकता है। 1931 ई. में प्रधानमंत्री रेमजे मकडोनल्ड ने संयुक्त उत्तरदायित्व सम्बन्धी अभिसमय की उपक्षा की थी परन्तु उसे किसी भी विधिक अपराध का दोषी नहीं ठहराया गया था। लावेल ने इसी सन्दर्भ में कहा है कि ब्रिटिश संसद प्रति वर्ष वित्त एवं सेना अधिनियम पारित करने के लिए बाध्य नहीं है। वह स्थायी सेना अधिनियम पारित कर सकती है एवं वर्तमान करा का कुछ समय के लिए स्थायी बना सकती है तथा शासन के सामान्य व्ययों को स्थायी व्यय-भार घोषित कर सकती है।⁷⁶

75 Dicey *op cit*, Ch XV pp 439-473

76 Lowell, A. L. *Government of England*, Vol I, (1908), p 114, cited by Ogg and Zink *op cit*, p 31

डायसी के इस तर्क की भी आलोचना की जाती है कि महामियोग के कारण अभिसमयों का पालन होता है। ग्रेट ब्रिटेन में महामियोग का नियम दीर्घकाल तक प्रयोग न किये जाने के कारण मृतप्राय हो चुका है। उसको पुनर्जीवित नहीं किया जा सकता। डायसी ने स्वयं इसे अपर्याप्त कारण माना था।

डॉ० ऑग⁷⁷ का मत है कि अभिसमयों के पीछे लोकमत की वास्तविक शक्ति है। अभिसमय का पालन जनमत या लोकमत के कारण किया जाता है। लोकमत चाहता है कि उनका पालन किया जाय एवं उनके उल्लंघन को स्वीकार नहीं किया जायेगा। पराजित मन्त्रिमण्डल को पदत्याग करना ही चाहिए क्योंकि (ब्रिटिश) लोकमत ऐसे मन्त्रिमण्डल का पदारूढ रहना स्वीकार नहीं करेगा। इसी प्रकार, सदन का प्रति वार्षिक अधिवेशन आहूत किया जाना अनिवार्य है जिससे कि राज्य के विभिन्न विषयों पर विचार किया जा सके। इसी प्रकार, जनता यह वर्दाश्त नहीं करेगी कि लाइसमा के सभी सदस्य लाइसमा की वार्षिक बैठकों में भाग लें। यही अर्थ अभिसमयों के बारे में भी सत्य है। जनता की यह इच्छा है कि उसके प्रतिनिधियों द्वारा स्वीकृत विधि के विरुद्ध राजा निषेधाधिकार का प्रयोग न करे। स्पष्ट है कि अभिसमयों के पीछे लोकमत की शक्ति है। परन्तु डायसी इसका उचित नहीं मानते थे। उनका कथन है कि लोकमत के अनुरूप कार्य करना स्वयं एक अभिसमय मान है और किसी अभिसमय को शेष अभिसमयों का आधार मानना युक्तिसंगत नहीं है।⁷⁸

डॉ० जेनिंग्स⁷⁹ के अनुसार अभिसमयों का पालन सामान्य स्वीकृति के कारण होता है, न कि शक्ति के कारण। यदि जनता उनका पालन नहीं करना चाहती तो उनका पालन शक्ति से नहीं कराया जा सकता। लावेल का कथन है कि अभिसमयों का पालन इसलिए होता है क्योंकि वे आदरसूचक नियम होते हैं और उन्हें लोकमत का परम्परा से समर्थन प्राप्त होता है।⁸⁰ अंग्रेज स्वभाव से ही रूढ़िवादी हैं अतः उन्हें अपने अभिसमयों से प्रेम है। चूँकि जनता अभिसमयों का आदर करती है अतः उनके प्रतिनिधियों की सरकार भी उनका पालन करती है। लावेल का उक्त मत टायसी के मत से अधिक ग्राह्य है। परन्तु लोकमत के समर्थन का आधार केवल रूढ़ि नहीं है। व्यक्तिगत द्वारा किसी पुरातन बात या नियम का समर्थन केवल इसलिए नहीं किया जाता कि वह प्राचीन काल से चली आ रही है अपितु इसलिए किया जाता है कि सम्बन्धित नियम या व्यवस्था प्राचीन काल की भाँति ही उपयोगी होती हैं। लावेल न उपयोगिता के तत्त्व का मायता नहीं दी है अतः उसका मत पूर्णतः स्वीकार्य नहीं है। प्रोक्स के अनुसार अभिसमयों के पीछे राजनीतिक स्वीकृति है।⁸¹

77 Ogg and Zink *op cit*, p 31

78 Dicey *op cit*, pp 444-445

79 Jennings *The Law and the Constitution*, (1954), p 98

80 "The conventions are observed because they are a code of honour" —Lowell, A. L., cited by Ogg and Zink *op cit*, p 31

81 Greaves *The British Constitution*, (1956), pp 16 and 18

एक मत यह भी है कि अभिसमयों के पीछे निहित शक्ति उपयोगिता है। इससे सविधान को परिवर्तित परिस्थितियों में सुचारु रूप से चलाने में सुविधा होती है। उपयोगिता की दृष्टि से कुछ पुरानी प्रथाएँ लुप्त हो जाती हैं और कुछ नवीन प्रथाओं का उदय होता है।

लास्की⁸² के अनुसार अभिसमयों के आदर के दो कारण हैं—प्रथम, अभिसमय प्रचलित सामाजिक सर्वधानिक सिद्धान्तों के अनुरूप होने के साथ साथ उनके क्रिया-चयन में सहायक होते हैं। उदाहरण के लिए, मंत्रिमण्डल की बैठकों की अध्यक्षता प्रधानमंत्री करता है। यह अभिसमय है। पहले राजा मंत्रिमण्डल का अध्यक्ष होता था। कतिपय कारणों से राजा का स्थान प्रधानमंत्री ने ले लिया। आज तृतीय न पुनः इस अधिकार को पाने की चेष्टा की थी परन्तु उसे तीव्र विरोध का सामना करना पड़ा। स्पष्ट है कि प्रधानमंत्री के द्वारा मंत्रिमण्डल की अध्यक्षता की रीति स्वीकृत एवं विकसित लोकतन्त्रात्मक प्रवृत्ति के अधिक अनुकूल होने के कारण स्थायी हो गयी। इसका अर्थ यह हुआ कि ब्रिटिश अभिसमय लोकतन्त्र की आवश्यकताओं के अधिक अनुकूल हैं। सत्य तो यह है कि सम्पूर्ण ब्रिटिश लोकतन्त्र का आधार ही अभिसमय है।

लास्की की दृष्टि में अभिसमय की मायता का द्वितीय कारण यह है कि ग्रेट ब्रिटेन के सभी राजनीतिक दल देश के राजनैतिक एवं सामाजिक ढाँचे की आधारभूत बातों के सम्बन्ध में एकमत हैं। फलस्वरूप उनसे सम्बन्धित समान अभिसमय भी उन्हीं समान रूप से मान्य हैं।

अभिसमयों की मायता विषयक उपरोक्त समीक्षा से यह स्पष्ट है कि उनकी मायता का आधार लोकमत का समर्थन एवं उनकी उपयोगिता है। लास्की का मत भी वही सबल है।

समीक्षा—अभिसमयों का सर्वधानिक महत्व है। डायरी का कथन है कि अभिसमय द्वारा नाउन की स्वविवेकीय शक्तियों के प्रयोग का निर्धारण किया जाता है। इसके अतिरिक्त, सदन एवं मंत्रिमण्डल की जनता की इच्छा के अनुसार कार्य करने के लिए बाध्य किया जा सकता है। “यह सर्वधानिक नतिकता की जाँच-सहिता है (और ये) जनप्रभुत्व की उपलब्धि कराते हैं।” विधि द्वारा सदन पर कोई प्रतिबंध लगाना सम्भव नहीं है। इसके लिए दूसरे प्रकार का प्रतिबंध आवश्यक है। अभिसमय सदन द्वारा निमित्त नहीं हैं और उन्हें ताड़ना भी उसके लिए सरल नहीं है। अभिसमयों का जन्म जनता की औचित्य-बुद्धि से हुआ है अतः सदन उनके उल्लंघन का साहस नहीं कर सकती।

डा० जेनिंग्स व अनुसार अभिसमयों का महत्वपूर्ण वस्तुव्य सम्पादित करते हैं। प्रथम, परिवर्तित सामाजिक आवश्यकताओं एवं राजनीतिक विचारों के अनुकूल शासन

व्यवस्था को ढालने में सहायता प्रदान करते हैं। द्वितीय, शासकों को शासनयन्त्र के प्रचालन में सहभाग प्रदान करते हैं। मन्त्रिमण्डलीय शासन प्रणाली के कार्य में अभिसमय सहयोग को सम्भव बनाते हैं। इसके अतिरिक्त, ग्रेट ब्रिटेन एवं उसके उपनिवेशों का सहयोगपूर्वक कार्य करने में ये सहायता करते हैं। जेनिंग्स के अनुसार 'वे विधि की पुष्क हड्डियाँ को मांस से ढकने का कार्य करते हैं'⁸³ तथा विधिक सविधान को क्रियाशील एवं समाज के विकसित विचारों के अनुरूप बनाते हैं। उनके द्वारा मन्त्रिमण्डल एवं कॉमन्स सभा में सहयोग स्थापित होता है तथा राजनतिक सप्रभु के प्रति कानूनी सप्रभु (संसद) को उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। अभिसमयों के द्वारा ही निरंकुश राजतन्त्रीय व्यवस्था का लोकतन्त्रीयकरण सम्भव हो सका है। उन्हें अलिखित नियमों की सजा देना ठीक नहीं है। अनेक अभिसमय लिखित रूप में पाये जाते हैं। उदाहरण के लिए, विधानमण्डल के दोनों सदनों से सम्बन्धित स्थायी नियम (standing rules) लिखित होते हैं। कुछ देशों में ये नियम विधानमण्डल द्वारा पारित किये जाते हैं एवं देश की विधि का अंग होते हैं। स्वीडन एवं फिनलैंड में ये नियम सर्वोच्च साव्यवी या आधारभूत विधि (organic law) के नियम हैं जो सविधान का अंग नहीं कहे जाते हैं। लेकिन अनेक देशों में इन नियमों को स्थायी प्रस्तावों के रूप में विधानमण्डलों द्वारा पारित किया जाता है, अतः ये विधि का अंग होते हैं। अपनी कार्य पद्धति को नियमित करने के लिए प्रस्ताव के रूप में इन नियमों को भले ही विधानमण्डल द्वारा पारित किया गया हो, लेकिन अनेक विचारक उन्हें विधि की सजा न देकर अधिक से अधिक लिखित अभिसमय मानते हैं।

ह्यूयरे⁸⁴ के अनुसार अभिसमय सविधान को निम्न प्रकार से प्रभावित करते हैं

(1) अभिसमयों के कारण सविधान की कुछ धारा या धाराएँ निरर्थक हो जाती हैं। उसके शब्दों में "अभिसमय विधि की भुजाओं को निष्क्रिय बना देते हैं।" स्मरणीय है कि वे उन्हें सशोधित या समाप्त नहीं करते अपितु विधि का उपयोग असम्भव बना देते हैं। उदाहरण के लिए, विभिन्न राज्याध्यक्षों की विधानमण्डल द्वारा पारित विधि को अस्वाकार करने या निषेधाधिकार की शक्ति अभिसमय के फलस्वरूप निरर्थक बन गयी है। स्वीडन, डेनमार्क, नार्वे एवं ब्रिटिश राष्ट्रमण्डलीय देशों के राज्याध्यक्षों द्वारा निषेधाधिकार का प्रयोग नहीं किया जाता है। राष्ट्रमण्डलीय देशों में गवर्नर जनरलों द्वारा निषेधाधिकार के प्रयोग सम्बन्धी अभिसमय इंग्लैंड की परम्परा या रीति-रिवाज पर आश्रित हैं।

अमेरिकी राष्ट्रपति पर तीसरी बार चुने जाने पर प्रतिवचन लगाया गया है। यह इसका प्रमाण है कि अभिसमय सविधान द्वारा प्रदत्त शक्ति को निरर्थक बना देते हैं। अमेरिकी सविधान में तीसरी बार राष्ट्रपति पद पर निर्वाचन का कोई प्रति-

83 They 'provide the flesh which clothes the dry bones of the law'—Dr Jennings *The Law and the Constitution* (1954), p 80

84 Wheare, K C *Modern Constitutions*, (1966), pp 123 133

वंच नहीं था। 1940 ई तक इस अभिसमय का पालन हुआ था। तृतीय फ्रेंच गणराज्य के संविधान में राष्ट्रपति को सीनेट और चेम्बर ऑफ डिप्टीज के संयुक्त अधिवेशन में चुनने की व्यवस्था थी। उसका पुन निर्वाचन हो सकता था। परंतु प्राप्ति यह अभिसमय विकसित हो गया था कि राष्ट्रपति को पुन निर्वाचन के लिए उम्मीदवार नहीं होना चाहिए यद्यपि 1939 ई मंत्री लिबरन (Mr Lebrun) दूसरा अवधि के लिए भी चुने गये थे। स्मरणीय है कि पंचम फ्रेंच गणराज्य में राष्ट्रपति के पुन निर्वाचन पर कोई प्रतिबंध नहीं है। यह भविष्य पर निर्भर है कि इस सम्बंध में वहाँ किस अभिसमय का विकास होता है।

अभिसमयों का एक और प्रभाव भी होता है। अभिसमय के कारण संविधान द्वारा प्रदत्त शक्ति का प्रयोग उन व्यक्तियों द्वारा नहीं किया जाता जिन्हें वह शक्ति प्रदान की जाती है। उसे अन्य व्यक्ति या व्यक्तियाँ द्वारा प्रयुक्त किया जाता है। उदाहरण के लिए इंग्लैंड के राजा को विधिक रूप में सभी शक्तियाँ प्राप्त हैं परंतु वह उनका प्रयोग प्रधानमंत्री एवं मंत्रिमण्डल की सलाह से ही करता है। भारत के संविधान में राष्ट्रपति कायपालिका का अध्यक्ष है परंतु वह अपनी इस शक्ति का प्रयोग मंत्रिमण्डल के परामर्श से ही करता है। कनाडा के संविधान में गवर्नर जनरल को परामर्श देने के लिए एक परिपद है जिसके सदस्य उसके ही द्वारा नियुक्त किये जाते हैं एवं उसे उनको अपदस्थ करने का भी अधिकार होता है। लेकिन व्यवहार में वह अभिसमय वहाँ विकसित हुआ है कि गवर्नर जनरल प्रधानमंत्री के परामर्श से प्रीवी काउंसिल को नियुक्त करता है। इसी अभिसमय का विकास थोड़े बहुत परिवर्तन से आस्ट्रेलिया, यूजीलैंड, दक्षिण अफ्रीका, स्वीडन, नार्वे, हॉलैंड एवं बेल्जियम में भी हुआ है। अधिकांश संसदीय कायपालिका प्रदान देशों में इस अभिसमय के फलस्वरूप राज्याध्यक्ष की विधिक शक्ति शासन का संचालन करने वाले अन्य व्यक्तियों को हस्तांतरित हो गयी है। प्रधानमंत्री की नियुक्ति के सन्दर्भ में यह अभिसमय विकसित हुआ है कि उस बहुमत दल का नेता होना चाहिए। प्रधानमंत्री के परामर्श पर विधानमण्डल को राज्याध्यक्ष द्वारा विघटित किया जाता है यद्यपि यह उसका विधिक विशेषाधिकार है। यही नहीं कायपालिका शक्ति के प्रसार युद्ध की घोषणा, नियुक्तियाँ वदक्षिण सम्बंधों का संचालन में संविधान द्वारा राज्याध्यक्ष को प्रदत्त विधिक शक्तियाँ का प्रयोग अभिसमय के अनुसार अन्य व्यक्ति (प्रधानमंत्री सहित मंत्रिमण्डल) द्वारा किया जाता है और वही इन कार्यों की विधानमण्डल के प्रति उत्तरदायी होता है। स्पष्ट है कि अभिसमयों के फलस्वरूप विधिक शक्ति अन्य हाथों में हस्तांतरित हो जाती है। इन शक्तियों का प्रयोग की पूर्ण प्रत्यक्ष संविधान में श्रृंखला-मृत्यु होती है। प्रत्यक्ष दश में विधिक शक्तियाँ का हस्तान्तरण में परम्परा एवं अभिसमय निम्न मात्रा में नियामक होता है। इसी प्रकार का उदाहरण अमेरिकी संविधान में भी उपलब्ध है। अमेरिकी राष्ट्रपति का निर्वाचन का विधिक शक्ति राज्य विधानमण्डल द्वारा निर्धारित रीति के अनुसार निर्वाचित

निर्वाचक-मण्डल के सदस्यो मे निहित होती है। परन्तु अभिसमय के फलस्वरूप निर्वाचक मण्डल के सदस्यो की अब अपनी कोई इच्छा नहीं होती। वे अपने दल के राष्ट्रपति पद के प्रत्याशी को मत देने के लिए बाध्य होते है। इस स्थिति के लिए अनेक विधिक व्यवस्थाएँ भी उत्तरदायी है परन्तु इसमे अभिसमयो का महत्वपूर्ण भाग है। एक अ य उदाहरण राष्ट्रपति द्वारा नियुक्तिया करने की शक्ति से सम्बन्धित है। सीनेटरो के सौजन्य के विकास के फलस्वरूप नियुक्तियों के सदम म व्यावहारिक रूप मे सीनेटरो के द्वारा राष्ट्रपति को परामश दिया जाता है जिसकी उपेक्षा करना राष्ट्रपति के लिए कठिन होता है।

(2) परम्पराएँ एव अभिसमय सविधान को एक दूसरे तरीके से भी परिवर्तित करते है। अभिसमयो के द्वारा विधि के अभाव को पूरा किया जाता है। विधि के अनुसार अधिकार या शक्ति किसी व्यक्ति या सस्था को प्रदान की जाती है। वही सस्था उनका प्रयोग भी करती है। अभिसमय उस शक्ति को न तो समाप्त करते है और न हस्तांतरित ही करते है बरन् वे उसके उचित प्रयोग की रीति निर्धारित कर देते है। उदाहरणतः, विधानमण्डलो को सविधान द्वारा विधि बनाने की शक्ति प्रदान की जाती है। विधानमण्डल के द्वारा इस सम्बन्ध मे जो स्थायी आदेश (Standing Orders) बनाये जाते है वे सविधान द्वारा प्रदत्त शक्ति के अभाव को केवल पूण करते है। फ्रांस के चतुर्थ गणराज्य की ससद मे समिति व्यवस्था का विकास स्थायी आदेशो सम्बन्धी अभिसमय का परिणाम है। स्मरणीय है कि फ्रांसीसी शासन व्यवस्था म इस समिति व्यवस्था का विशेष महत्व था क्योंकि फ्रांसीसी मन्त्रिमण्डल की कमजोरी के लिए इस व्यवस्था को काफी हद तक उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। कुछ देशो मे मन्त्रिमण्डलो के निर्माण पर भी परम्पराओ एव अभिसमयो का प्रभाव पडा है। अमेरिकी राष्ट्रपति को मन्त्रिमण्डल के सदस्यो की नियुक्ति सम्बन्धी अनियन्त्रित शक्ति प्राप्त है। परन्तु व्यवहार मे वह नियुक्तिया करते समय प्रत्येक महत्वपूर्ण राजनीतिक हित को प्रतिनिधित्व देने का प्रयत्न करता है। ह्यूयेरे का मत है कि "इस प्रकार इस अभिसमय के द्वारा वह मन्त्रिमण्डल के निर्माण मे सघीय तत्व को मायता दता है।"⁸⁵ यह अभिसमय आस्ट्रेलिया, कनाडा एव भारत म अधिक माय है। आस्ट्रेलिया मे मन्त्रिमण्डल मे प्रत्येक राज्य को प्रतिनिधित्व दिया जाता है। कनाडा के मन्त्रिमण्डल मे फ्रेंच एव अंग्रेजी भाषाभाषी मन्त्रियो के अतिरिक्त क्यूबेक प्रान्त का प्रतिनिधि होना भी आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, मन्त्रिमण्डल म दूसरे प्रांतो का एक एक प्रतिनिधि होता है। क्यूबेक एव ओट्टरियो प्रान्तो का करीब करीब समान प्रतिनिधित्व होता है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि अभिसमय सविधान की कमी को पूण करते हैं। कनाडा के स्पीकर की शक्तियो की कमी को अभिसमयो द्वारा ही पूरा किया गया है।

ह्यूयेरे के अनुसार परम्पराओ एव अभिसमयो का हम सविधान से पृथक नहीं समझ सकते हैं। उनका एक दूसरे पर प्रभाव पडता है। एक के अभाव म दूसरे का

प्रभाव नहीं होता है। दोनों के मध्य केवल पतली रेखा गीचना ही सम्भव है और कभी कभी किसी विशिष्ट मामले के सम्बन्ध में यह निर्णय करना कठिन हो जाता है कि उन सविधान के क्षेत्र में रखा जाये अथवा परम्पराओं या अभिसमयों द्वारा उसकी व्यवस्था की जाय। स्मरणीय है कि जिन बातों की व्यवस्था एक देश में अभिसमयों द्वारा की जाती है उन्हीं के सम्बन्ध में दूसरे देश में विधियाँ की व्यवस्था की गयी है। कभी कभी अभिसमयों को विधिक मायता देकर सविधान में संशोधन करके उसका जग बना दिया जाता है। 'यायालयों द्वारा मायता दिये जाने पर भी अभिसमय विधि बन जाते हैं। किसी परम्परा या रीति रिवाज को विशेष कारणा से विधि के रूप में मायता देना विशुद्ध रूप से 'यायालयों का अधिकार है। जब किसी अभिसमय को इस प्रकार की मायता प्राप्त हो जाती है तो वह अभिसमय नहीं रहता। ह्यूमरे के अनुसार इस प्रकार की मायताएँ प्रायः कम ही प्राप्त होती हैं एवं खतरा से युक्त होती हैं। इस सम्बन्ध में दो प्रश्न विवादास्पद हैं (1) किसी परम्परा या अभिसमय को मायता किन आधारों पर देनी चाहिए?, (2) अभिसमय के रूप या प्राचीनता एवं शक्ति की प्रामाणिकता के बारे में ('यायालयों को) किन साक्ष्यों को स्वीकार करना चाहिए? १४४

अन्त में, ह्यूमरे के शब्दों में अभिसमयों के सद्वर्णन में एक प्रश्न यह है कि सार्वधानिक देशों में परम्पराओं एवं अभिसमयों के क्रिया-व्ययन से सम्बन्धित क्या कोई सामान्य प्रवृत्ति दृष्टिगोचर होती है? इस प्रश्न का उत्तर सरल नहीं है। एक विशेषता प्रायः सभी देशों में अभिसमय के क्रिया-व्ययन के सम्बन्ध में परिलक्षित होती है। डायसी ने इसका ब्रिटिश शासन सम्बन्धी अभिसमयों का उल्लेख करते हुए निम्न शब्दों में उल्लेख किया था। 'अभिसमयों का उद्देश्य निर्वाचक गणों की जो राज्य के वास्तविक राजनतिक संप्रभु हैं, अन्तिम संप्रभुता स्थापित करना है।' १४५ यह कथन अनेक देशों में अभिसमयों के सद्वर्णन में सही है। राज्याध्यक्षा के विशेषाधिकार की समाप्ति या संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति के निर्वाचन में निर्वाचक मण्डल के सदस्यों को राष्ट्रपति को निर्वाचित करने में किसी अधिकार का न होने का अर्थ केवल जन-इच्छा के माग में आने वाली बाधाओं को हटाना माना है। इसी सत्य को दूसरे उदाहरण से भी प्रमाणित कर सकते हैं। कुछ यूरोपीय देशों में निषेधाधिकार का प्रयोग समाप्त कर दिया गया है। परंतु अमेरिकी राष्ट्रपति को यह अधिकार प्राप्त है। क्या? इसका उत्तर यह है कि अमेरिकी राष्ट्रपति व्यवहार में प्रत्यक्ष रीति से ही जनता द्वारा कांग्रेस की तरह चुना जाता है। कांग्रेस की भांति राष्ट्रपति भी जन-इच्छा को अभिव्यक्त करने का दावा कर सकता है। अमेरिकी राष्ट्रपति यदि सविधान की धाराओं के अनुसार अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित होता रहता तो ऐसी स्थिति में उस प्राप्ति निषेधाधिकार शक्ति को यदि समाप्त नहीं किया जाता तो उसे सीमित अवश्य कर दिया गया होता। राष्ट्रपति द्वारा निषेधाधिकार के अधिक प्रयोग के कई कारण हो सकते हैं परन्तु

86 Wheare, K. C. *op cit*, p 13587 Dicey *Law of the Constitution*, (1959), p. clu and p. 429

प्रत्यक्ष रीति से राष्ट्रपति का निर्वाचन भी इस सन्दर्भ में एक महत्वपूर्ण कारण है। यही नहीं, अभिसमयों का क्षेत्र भी व्यापक होता है। वे जल्पसरयों के अधिकारों की रक्षा करते हैं, स्विटजरलैण्ड एवं कनाडा में दोनों सदनों के मध्य सम्बन्धों को नियमित करते हैं, विधानमण्डल के आंतरिक संगठन को व्यवस्थित करते हैं एवं कार्यपालिका की स्थिति तथा कार्यपालिका एवं व्यवस्थापिका के सम्बन्धों को भी पर्याप्त प्रभावित करते हैं। वे शासन की विधिक संस्थाओं को दलीय शक्ति से सम्बन्धित करके शासन के स्वरूप को परिवर्तित करते हैं। इससे शासन शक्ति का सन्तुलन ही बदल जाता है। अभिसमयों के कारण ऐसे समय में लचीलापन एवं परिवर्तन सम्भव होता है जबकि शासनतन्त्र में औपचारिक सशोधन असामयिक, अनुपयुक्त एवं घातक प्रमाणित हो सकता है, और विधि में ऐसे परिवर्तन अभिसमय के कारण सम्भव होते हैं जिनकी कल्पना भी नहीं की जाती। लेकिन अभिसमयों की भी अपनी सीमाएँ हैं। वे सभी बातों को पूरा नहीं कर सकते। वे कुछ समय के लिए ही कठिनाइयों को दाल या कम कर सकते हैं परन्तु कठिनाइयों को पूरी तरह से समाप्त नहीं कर सकते। यह तो केवल औपचारिक सवैधानिक सशोधन या न्यायिक निणया द्वारा ही सम्भव है।⁹⁸

सविधानवाद

[CONSTITUTIONALISM]

सविधानवाद आधुनिक युग की एक महान् उपलब्धि है। राष्ट्रीय एवं अन्तर राष्ट्रीय स्तर पर मान्यता व समझ अनन्त सम्मोहों में बाधित रही है। यदि इनका उचित समाधान नहीं हुआ तो विनाश का भय है। सविधानवाद इनमें से कुछ का यदि सुलभाने में सफल रहा है तो अनेक के सन्दर्भ में असफल भी रहा है। सविधानवाद समर्थक एवं विरोधी दोनों ही सवधानिक परिवर्तन से सन्तुष्ट नहीं हैं और सविधानवाद को उलटने की सोचला एवं दिया गया घोषित किया है। अनेक बार निरक्षरता की स्थापना का प्रयत्न किया गया है और उनमें यह प्रयत्न असफल रहे हैं। इन असफलताओं से सविधानवाद के महत्व की पुष्टि होती है। आज विज्ञान एवं कला ही नहीं, मानवीय मूल्यों के विनाश का भी खतरा है। अतः सविधानवाद का अध्ययन केवल अपक्षित ही नहीं अपितु अनिवार्य है।

सविधानवाद सवधानिक शासन एवं सवधानिक राज्य का पर्यायवाची है अमेरिकी विचारक सी जे फ्रैंडरिक के अनुसार "शक्तियों का विभाजन सम्यक् सत्ता का आधार है। यही सविधानवाद है। सविधानवाद राजतन्त्रीय एवं लोकतन्त्रीय दोनों ही हो सकते हैं।" अमेरिका में गणतन्त्रीय लोकतन्त्र है तो इंग्लैंड में राजतन्त्रीय लोकतन्त्र या सवधानिक लोकतन्त्र। निरक्षरता का विलोम ही सविधानवाद है। सविधानवाद निरक्षरता के विरुद्ध प्रतिक्रिया का परिणाम है। इंग्लैंड में सविधानवाद विधि के शासन (Rule of Law) का पर्यायवाची है। शासन के अधिकारियों द्वारा शक्ति का मनमाने ढंग से प्रयोग न करना और सत्ता का एक केन्द्र में केन्द्रित होना सविधानवाद के प्रमुख सिद्धांत है। निरक्षर, अनुत्तरदायी तथा कट्टर सत्ता की मध्ययुगीन व्यवस्था एवं प्रयोग की पद्धति का सविधानवाद घोर विरोधी है। लोकतन्त्र जनता की सहमति पर आधारित शासन है। प्रश्न यह है कि जनता की सहमति किस प्रकार प्राप्त की जाय तथा किस प्रकार जोर किन सत्ताओं के माध्यम से उसकी अभिव्यक्ति हो। जनशक्ति का लोक हित में जन सहमति से निर्मित विधि

1 Division of power is the basis of civilized government. It is what is meant by Constitutionalism. Constitutionalism can be monarchical or it can be democratic and it has been both" — Frederick C. J. *Constitutional Government and Democracy* (Revised edn 1964), p 5

अनुसार प्रयोग एवं अभिव्यक्ति ही सविधानवाद है। सविधान द्वारा शासन की सीमा एवं उसकी शक्ति को नियमित एवं निर्धारित किया जाता है। उसकी निरकुशता पर अवरोध (hindrances) की व्यवस्था की जाती है। अतः शासन की शक्ति के निरकुश प्रयोग पर प्रतिबंध लगाने वाले नियमों एवं संस्थाओं को सामूहिक रूप से सविधानवाद की सजा दे सकते हैं। सविधानवाद शान्तिपूर्ण परिवर्तन में विश्वास करता है यद्यपि परिवर्तन की यह रीति कुछ पेचीदा अवश्य होती है। स्मरणीय है कि निरकुशता का दीर्घकाल से विरोध होता रहा है परन्तु सविधानवाद आधुनिक युग की ही उपलब्धि है। सविधानवाद के विकास की संक्षिप्त रूपरेखा निम्नवत् है

प्राचीन सविधानवाद

प्रसिद्ध यूनानी विद्वान अरस्तू ने सबसे प्रथम सवर्णनिक शासन की परिभाषा दी थी। उसके अनुसार सविधानवाद के मुख्य तत्त्व हैं—सार्वजनिक हित, सामान्य कानूनों का शासन एवं सहमति का आधार। अरस्तू ने प्लेटो से मिश्रित शासन के विचार को ग्रहण किया था। प्लेटो कृत 'लॉज' में मिश्रित शासन की धारणा पायी जाती है। अरस्तू इससे प्रभावित हुआ था और यही धारणा ग्रीक इतिहासकार पोलिवियस में व्यापक रूप से मुखरित हुई थी। पोलिवियस ने मिश्रित शासन की धारणा को एक नया रूप प्रदान किया था। स्मरणीय है कि रोमनों द्वारा बन्दी बनाये जाने पर पोलिवियस ने रोम में अनेक वर्ष व्यतीत किये थे। उसने रोमन साम्राज्य की सुदृढ़ता एवं स्थायित्व के लिए मिश्रित सविधान को ही उत्तरदायी ठहराया था। रोमन गणराज्य में पोलिवियस के अनुसार काउंसल, सीनेट और लोकप्रिय सभा क्रमशः राजतन्त्रीय, अभिजात्य-तन्त्रीय एवं लोकतन्त्रीय व्यवस्था के प्रतीक थे। सिसरो ने भी मिश्रित शासन की धारणा को स्वीकार किया है।

रोमन विधि का सविधानवाद के विकास में योग

रोमन विचारका की सबसे महत्वपूर्ण दान रोमन विधि एवं प्रशासन के सिद्धांत है। रोमन विधि ने ही साम्राज्य में एकता एवं केन्द्रीकरण को अधिकाधिक सम्भव बनाया था। इसका मुख्य कारण यह था कि सम्पूर्ण मध्य युग एवं आधुनिक युग के प्रारम्भ तक राजाओं द्वारा नियुक्त 'यायाधीशों' ने रोमन विधि को ही क्रियावित किया था। प्रश्न यह है कि इस काल में रोमन विधि का पालन क्यों किया जाता रहा ? इसका मुख्य कारण यह था कि दीर्घकालीन परम्पराओं एवं रीति रिवाजों के रूप में स्थानीय विधियाँ का अधिकाधिक प्रचलन था। इनसे उत्पन्न गतिरोधों को दूर करने में रोमन विधि सहज रूप में सहायक हुई थी। कालान्तर में रोमन विधियाँ की संख्या भिन्न व्याख्याएँ होती रही हैं जिससे उसके मूल मतों में भ्रम उत्पन्न हो गया। लेकिन रोमन विधि में अनेक ऐसे सिद्धांत हैं जो नवोदित व्यावसायिक समाज के अधिक उपयुक्त एवं अनुकूल हैं। स्मरणीय है कि रोमन विधि विकसित व्यावसायिक समाज को विधि-सहिता थी। स्थानीय विधियाँ अपेक्षाकृत कृषि प्रधान एवं कम सुसंस्कृत समाज की विधियाँ थीं।

संविधानवाद

[CONSTITUTIONALISM]

संविधानवाद आधुनिक युग की एक महान् उपलब्धि है। राष्ट्रीय एवं अन्तर-राष्ट्रीय स्तर पर मानवता के समक्ष अनेक समस्याएँ मुहं बाये खड़ी हैं। यदि इनका उचित समाधान नहीं हुआ तो विनाश का भय है। संविधानवाद इनमें से कुछ को यदि सुलभाने में सफल रहा है तो अनेक के सन्दर्भ में असफल भी रहा है। संविधानवाद समर्थक एवं विरोधी दोनों ही सैद्धान्तिक परिवर्तन से संतुष्ट नहीं हैं और संविधानवाद को उन्होंने खोसला एवं दिवालिया घोषित किया है। अनेक बार निरंकुशता की स्थापना का प्रयत्न किया गया है और उनके यह प्रयत्न असफल रहे हैं। इन असफलताओं से संविधानवाद के महत्त्व की पुष्टि होती है। आज विनाश एवं कलाहीनता नहीं, मानवीय मूल्यों के विनाश का भी खतरा है। अतः संविधानवाद का अध्ययन केवल अप्रक्षित ही नहीं अपितु अनिवार्य है।

संविधानवाद सैद्धान्तिक शासन एवं सैद्धान्तिक राज्य का पर्यायवाची है। अमेरिकी विचारक जोसेफ फ्रेडरिक के अनुसार “शक्तियों का विभाजन सम्यक् सरकार का आधार है। यही संविधानवाद है। संविधानवाद राजतन्त्रीय एवं लोकतन्त्रीय दोनों ही हो सकते हैं।”¹ अमेरिका में गणतन्त्रीय लोकतन्त्र है तो इंग्लैंड में राजतन्त्रीय लोकतन्त्र या सैद्धान्तिक लोकतन्त्र। निरंकुशता का विलोम ही संविधानवाद है। संविधानवाद निरंकुशता के विरुद्ध प्रतिक्रिया का परिणाम है। इंग्लैंड में संविधानवाद विधि के शासन (Rule of Law) का पर्यायवाची है। शासन के अधिकारियों द्वारा शक्ति का मनमाने ढंग से प्रयोग न करना और सत्ता का एक केन्द्र में केन्द्रित न होना संविधानवाद के प्रमुख सिद्धांत हैं। निरंकुशता, अनुत्तरदायी तथा केन्द्रीकृत सत्ता की मध्ययुगीन व्यवस्था एवं प्रयोग की पद्धति का संविधानवाद घोर विरोधी है। लोकतन्त्र जनता की सहमति पर आधारित शासन है। प्रश्न यह है कि जनता की सहमति किम प्रकार प्राप्त की जाय तथा किस प्रकार और किन संस्थाओं के माध्यम से उसकी अभिव्यक्ति हो। जनशक्ति का लोकहित में जनसहमति से निमित्त विधि के

1 ‘Division of power is the basis of civilized government. It is what is meant by Constitutionalism. Constitutionalism can be monarchical or it can be democratic and it has been both’—Frederick C. J. *Constitutional Government and Democracy* (Revised edn., 1964) p. 5

अनुसार प्रयोग एवं अभिव्यक्ति ही सविधानवाद है। सविधान द्वारा शासन की सीमा एवं उसकी शक्ति को नियमित एवं निर्धारित किया जाता है। उसकी निरकुशता पर अवरोध (hindrances) की व्यवस्था की जाती है। अतः शासन की शक्ति के निरकुश प्रयोग पर प्रतिबंध लगाने वाले नियमों एवं संस्थाओं को सामूहिक रूप से सविधानवाद की सज्ञा दे सकते हैं। सविधानवाद शांतिपूर्ण परिवर्तन में विश्वास करता है यद्यपि परिवर्तन की यह रीति कुछ पेचीदा अवश्य होती है। स्मरणीय है कि निरकुशता का दीर्घकाल से विरोध होता रहा है परन्तु सविधानवाद आधुनिक युग की ही उपलब्धि है। सविधानवाद के विकास की संक्षिप्त रूपरेखा निम्नवत है

प्राचीन सविधानवाद

प्रसिद्ध यूनानी विद्वान् अरस्तू ने सर्वप्रथम सवैधानिक शासन की परिभाषा दी थी। उसके अनुसार सविधानवाद के मुख्य तत्त्व हैं—सावजनिक हित, सामान्य कानूनों का शासन एवं सहमति का आधार। अरस्तू ने प्लेटो से मिश्रित शासन के विचार को ग्रहण किया था। प्लेटो ने कृत 'लॉज' में मिश्रित शासन की धारणा पायी जाती है। अरस्तू इससे प्रभावित हुआ था और यही धारणा ग्रीक इतिहासकार पोलिबियस में व्यापक रूप से मुखरित हुई थी। पोलिबियस ने मिश्रित शासन की धारणा को एक नया रूप प्रदान किया था। स्मरणीय है कि रोमनों द्वारा बनी बनायी जाने पर पोलिबियस ने रोम में अनेक वर्ष व्यतीत किये थे। उसने रोमन साम्राज्य की सुदृढता एवं स्थायित्व के लिए मिश्रित सविधान को ही उत्तरदायी ठहराया था। रोमन गणराज्य में पोलिबियस के अनुसार काउंसल, सीनेट और लोकप्रिय सभा क्रमशः राजतन्त्रीय, अर्धराज्य तन्त्रीय एवं लोकतन्त्रीय व्यवस्था के प्रतीक थे। सिसरो ने भी मिश्रित शासन की धारणा को स्वीकार किया है।

रोमन विधि का सविधानवाद के विकास में योग

रोमन विचारका की सबसे महत्वपूर्ण देन रोमन विधि एवं प्रशासन के सिद्धान्त हैं। रोमन विधि ने ही साम्राज्य में एकता एवं केन्द्रीकरण को अधिकाधिक सम्भव बनाया था। इसका मुख्य कारण यह था कि सम्पूर्ण मध्य युग एवं आधुनिक युग के प्रारम्भ तक राजाओं द्वारा नियुक्त यायाधीशों ने रोमन विधि को ही क्रियान्वित किया था। प्रश्न यह है कि इस काल में रोमन विधि का पालन क्यों किया जाता रहा? इसका मुख्य कारण यह था कि दीर्घकालीन परम्पराओं एवं रीति रिवाजों के रूप में स्थानीय विधियाँ का अधिकाधिक प्रचलन था। इनसे उत्पन्न गतिरोधों को दूर करने में रोमन विधि सहज रूप में सहायक हुई थी। कालान्तर में रोमन विधियों की संख्या भिन्न व्याख्याएँ होती रही है जिससे उसके मूल मन्तव्यों में गम्भीर अंतर पड़ गये। लेकिन रोमन विधि में अनेक ऐसे सिद्धान्त थे जो नवोदित व्यावसायिक समाज के अधिक उपयुक्त एवं अनुकूल थे। स्मरणीय है कि रोमन विधि विकसित व्यावसायिक समाज की विधि-सहिता थी। स्थानीय विधियाँ अपेक्षाकृत कृषि प्रधान एवं कम सुसंस्कृत समाज की विधियाँ थीं।

रोमन काल में शासन संस्थाओं का विकास तीन अवस्थाओं में हुआ है। रोम का उदय राजतन्त्रीय नगर-राज्य के रूप में हुआ था। इस समय शासन के मुख्य अंग थे—निर्वाचित राजा, सीनेट (परामशदात्री समिति) और जनसभा या असेम्बली। 510 ई पू में रोम में गणतंत्र का उदय हुआ। गणतंत्र के अंतर्गत राजा की सभी शक्तियाँ काउंसल नामक दो अधिकारियों में अधिष्ठित हो गयीं जो प्रति वर्ष निर्वाचित किये जाते थे। कालांतर में अत्यंत कुलीनवर्गीय अधिकारी (Patricians) भी शासन सत्ता के प्रयोग से सम्बन्धित हो गये थे। जनसभा (Concilium Plebis) के नियम इन सदस्यों पर बंधनकारी होते थे। यही जनसभा—असेम्बली—कालांतर में रोमन संविधान की एक नियमित विशेषता बन गयी थी। पोलिवियस जिस काल में रोम में बर्दी जीवन व्यतीत कर रहा था, उस समय यथाथ में रोमन गणराज्य में सीनेट का शासन था यद्यपि उसने रोम गणराज्य के स्थायित्व का कारण मिश्रित संविधान को माना है। स्मरणीय है कि रोम में यह विचार भाग्य था कि सिद्धांततः सभी शक्तियाँ अंततः जनता से प्राप्त हुई हैं। सकटकाल में स्थायी अधिनायकत्व की स्थापना का विधान था और अंतिम सदी ई पू में इटली में व्याप्त गृहयुद्ध काल में अनेक अवसरों पर विजयी सेनापतियों के निरंकुश कार्यों को इसी व्यवस्था के आधीन सवधानिक ठहराया गया था। 48 ई पू में जुलियस सीजर वं द्वारा पोम्पे (Pompey) का दमन करने पर सीनेट ने अपनी निष्क्रियता को स्वयं अनुभव करते हुए जुलियस सीजर को जीवन भर के लिए अधिनायक बना दिया था। इस प्रकार रोमन साम्राज्य का उदय हुआ था।

स्ट्राग के अनुसार रोमन संविधान न प्राचीन काल में वही भूमिका निभाई थी जो ब्रिटिश संविधान ने आधुनिक युग में निभायी है।² जेम्स ब्राइट के अनुसार रोमन साम्राज्य का संगठन उन सभी संस्थाओं पर आधारित था जिनका विकास लघु गणराज्य काल में हुआ था। रोमन संविधान की कुछ मौलिक विशेषताएँ निम्नवत् हैं।

1 रोमन संविधान ब्रिटिश संविधान की भाँति परम्पराओं, स्मृतियों, रीति रिवाजों, अभिसमयों, विद्वानों एवं वकीलों तथा राजनीतियों के लेखों में उपलब्ध था। इनका स्पष्ट शब्दों में कोई उल्लेख नहीं था।

2 रोमन गणराज्य में शासन के तीन तत्त्व विद्यमान थे (1) दो काउंसलों के द्वारा राजतन्त्रीय तत्त्व (2) सीनेट के माध्यम से कुलीनतन्त्रीय तत्त्व, एवं (3) जनसभा के रूप में लोकतन्त्रीय तत्त्व की अभिव्यक्ति होती थी। शासन व इन तीन अंगों—काउंसल, सीनेट एवं असेम्बली—में एक दूसरे की शक्तियों पर अवरोधक माना जाता था। शक्तियों का यह त्रिवर्गीय विभाजन रोमन साम्राज्य के पतन तक कायम रहा।

3 रोमन राज्य का काल करीब 2200 वर्ष (753 ई पू से 1453 ई)

2 The importance of Rome in the history of Constitutionalism lies in the fact that its constitution played in the ancient world a part comparable to that played by the British Constitution in the modern world.—Strong *op cit*, p 18

है। इस काल में रोमन सविधान में जनक परिवर्तन हुए थे। रोम प्रारम्भ में नगर-राज्य, फिर गणराज्य एवं अंत में साम्राज्य बना था। रोम के विस्तार के साथ उसका गणराज्यीय सविधान उसकी आवश्यकताओं की पूर्ति नहीं कर सका। रोम में यूनानी नगर-राज्यों की भाँति प्रत्यक्ष लोकतन्त्र था और प्रतिनिधित्व की धारणा का वहाँ सबूत अभाव था।

4 रोमन साम्राज्यीय शक्ति का सिद्धांत सम्राट अस्टीनियन के द्वारा संगृहीत संहिताओं (Institutes एवं Digest) पर आधारित था। इस संहिता के अनुसार सर्वोच्च विधि निर्माण शक्ति जनता में अविच्छिन्न थी। राजा को जनता द्वारा अधिकार प्रदान किये गये थे। लेकिन जनता द्वारा हर राजा को विधिवत् अधिकार प्रदान नहीं किये जाते थे अपितु यह माना जाता था कि हर नए राजा को पद ग्रहण करने पर अधिकार जनता द्वारा ही प्रदत्त किये जाते हैं। जनता की शक्ति को इतिहास में विधिवत् कभी भी समाप्त घोषित नहीं किया गया अपितु दीर्घकाल तक प्रयोग न किये जाने के कारण यह शक्ति निष्प्रभावी हो गयी थी। सभी सम्राट इस धारणा के कारण केवल दण्डाधिकारी थे। कालांतर में सम्राट में ही सभी शक्तियाँ संगठित हो गयी थी। सीनेट (गणतन्त्र तत्त्व की अभिव्यक्ति करने वाला अंग) साम्राज्य के अंतिम काल में कमजोर हो गयी थी और सम्राट की इच्छा को स्वीकृत करने वाली संस्था मात्र रह गयी थी।

स्ट्रांग के अनुसार रोमन सविधानवाद के स्थायी प्रभाव निम्नवत् हैं ³

1 रोमन विधि का महाद्वीपीय यूरोप के विधिक इतिहास पर गम्भीर एवं व्यापक प्रभाव पड़ा है। रोमन साम्राज्य के अंत के बाद पश्चिम के द्यूटोनिक आक्रमण-कारियों की प्रथाएँ एवं विधियाँ रोमन संहिता के साथ एकाकार हो गयी थी। फलस्वरूप यूरोपीय महाद्वीप में विधिक पद्धतियों का विकास हुआ।

2 व्यवस्था एवं एकता की सुदृढ़ भावना के प्रति रोमनों में विशेष अनुराग था। फलस्वरूप मध्य युग की विघटनकारी स्थिति में भी राजनीतिक एकता की भावना दृढ़ बनी रही। रोमनों की इस व्यवस्था एवं एकता की भावना में युद्ध को रोकने हेतु अंतर्राष्ट्रीय सत्ता की स्थापना सम्बन्धी आधुनिक उदारवादियों के स्वप्न निहित हैं।

3 सम्राट की विधिक संप्रभुता सम्बन्धी दुहरी संकल्पना कई शताब्दियों तक जारी रही जो शासक तथा शासितों के मध्य दो मध्ययुगीन धारणाओं के लिए उत्तरदायी है। प्रथम, सम्राट की इच्छाएँ ही विधियाँ थीं। द्वितीय सम्राट की शक्तियाँ जनता में निहित हैं और अंततः जनता से ही वे सम्राट को प्राप्त हैं। मध्य युग के प्रारम्भ में पहली धारणा जनता द्वारा राजाशा के पूर्णरूपेण पालन का आधार बनी एवं मध्य युग के अंत में इस द्वितीय धारणा ने इस सिद्धांत का जन्म दिया कि जनता को सम्राट की शक्तियाँ प्राप्त करने का अधिकार है, क्योंकि वह उसी के द्वारा प्रदत्त है। आधुनिक काल में यही धारणा लोकतन्त्र का दार्शनिक आधार है।

मध्य युग में सविधानवाद

मध्य युग का प्रारम्भ 410 ई. में रोम में रोमन साम्राज्य के पतन के पश्चात् आरम्भ होता है। रोमन साम्राज्य इसके बाद पूर्वी यूरोपीय प्रदेशों में बना रहा और पूर्वी रोमन साम्राज्य की राजधानी कुस्तुतुनिया थी। इसे बाई-जेटार्न साम्राज्य की सत्ता भी दी जाती है। पश्चिम की बबर जातियों ने रोम साम्राज्य पर आक्रमण प्रारम्भ कर दिया था। विसीगोथो (Visigoths) ने रोम को 410 ई. में ध्वस्त कर दिया था, फलस्वरूप पश्चिम में रोमन साम्राज्य का अन्त हो गया। पूर्वी रोमन साम्राज्य का 1453 ई. में तुर्क आक्रमणकारियों द्वारा अन्त कर दिया गया। यह एक हजार वर्ष का काल मध्य युग कहलाता है। बबर जातियों के आक्रमण के कारण रोमन राज्य की एकता एवं रोमन विधि की सावभौमिकता खण्डित हो गयी। परन्तु विश्व राज्य की विधिक धारणा यथावत बनी रही और इसी पर पवित्र रोमन साम्राज्य का विकास हुआ।

पवित्र रोमन साम्राज्य की स्थापना 800 ई. में चार्लिमेन ने की थी। यह रोमन साम्राज्य से सबंधा भिन्न संगठन था। इसमें रोमन सविधान का पूर्ण अभाव था। 9वीं एवं 10वीं सदी के आक्रमणों तथा चार्लिमेन की मृत्यु के बाद उत्तराधिकारियों के मध्य साम्राज्य के विभाजित हो जाने के कारण यह साम्राज्य विघटित हो गया और पुनः उस गौरव को वह कभी प्राप्त न कर सका जो चार्लिमेन के समय में उसे प्राप्त था।

साम तत्वाद मध्य युग की अनिवार्य विशेषता थी। स्ट्रांग ने साम तत्वाद को प्रारम्भिक मध्य युग की अराजक स्थिति एवं आधुनिक राज्य की व्यवस्था के मध्य सेतु की सजा दी है। साम तत्वाद के अंतर्गत सभी भूमि इकाइयाँ में विभाजित थी। राजा और प्रजा के मध्य में साम तत्त्व था। सामंतों को अपनी जागीर में निवास करने वाली प्रजा पर पूर्ण अधिकार थे। सामंत एवं प्रजाजनों के सम्बंध स्वामी व दास के सम्बंध थे। इन सम्बंधों की प्रकृति अनुबन्धात्मक थी। इससे सामंतों को प्रजाजनों पर असाधारण शक्ति प्राप्त हो गयी थी। सामंतवादी समाज के द्वािकृत समाज की अपेक्षा विकेंद्रित समाज था। स्ट्रांग ने साम तत्वाद को मध्ययुगीन सविधानवाद की सत्ता दी है क्योंकि यह एक सीमा तक व्यवस्थित तथा सामान्यतः स्वीकृत सामाजिक एवं राजनतिक संगठन था।⁴ रोमन परम्परा ने राजा को निरंकुश सत्ता प्रदान की थी लेकिन मध्य युग में राजा के अधिकार एवं शक्तियाँ सीमित थीं। साम तत्वाद इसका एक प्रमुख कारण था कि 'अजय कारण निम्नवत् थे

(1) शक्तिशाली चर्च का विकास। चर्च एवं राजसत्ता के मध्य सघर्ष मध्य युग

4 "Feudalism seems to have been an inevitable growth to bridge the gulf between the chaos of early medieval times and the order of the modern state. He further says that Feudalism "was a kind of medieval constitutionalism since it was to some extent systematised into a generally accepted form of social and political organisation".
—Strong, C. F. *op cit* p. 24

की महत्वपूर्ण घटना है। दृढ धार्मिक विश्वासों ने चर्च की सत्ता की वृद्धि में योग दिया था और चर्च ने लौकिक एवं पारलौकिक दोनों ही क्षेत्रों में सत्ता का दावा किया था।

(2) अनेक स्वतंत्र राज्यों और स्वतंत्र गणराज्यों का मध्य युग में विकास हुआ था।

उपयुक्त कारणों के परिणामस्वरूप मध्य युग में राजनैतिक एकीकरण की प्रवृत्ति मुखरित नहीं हो सकी और न ही उसका जन्म हो सका। परन्तु मध्ययुगीन विचारों में आधुनिक सविधानवाद के निम्नलिखित बीज अवश्य अंकुरित हुए थे

(1) सार्वभौमिक विधि की धारणा।

(2) लोकप्रिय प्रभुत्व का सिद्धान्त—इस सिद्धान्त की स्पष्ट व्याख्या मध्य-युग में नहीं हुई थी परन्तु इसे इस युग में महत्व अवश्य प्राप्त हुआ था। रोमन विधि में लोकप्रिय सार्वभौमता की धारणा स्पष्ट रूप में समाविष्ट थी। मध्य युग में एकिक निकाय (Corporate body) की धारणा और उसके स्पष्ट अधिकार एवं कर्तव्य की धारणा का पूर्णतया विकास हुआ। पेडुआ निवासी मार्सीलियो ने घोषणा की थी कि “जनता की आवाज ही ईश्वर की आवाज है।”

(3) प्रतिनिधि शासन की धारणा का प्रारम्भ भी मध्य युग में हुआ था। मार्सीलियो ने राजनैतिक समुदायों के अतिरिक्त मध्ययुगीन चर्च के संगठन के लिए भी प्रतिनिधि शासन के सिद्धान्त का प्रतिपादन किया था।

कन्द्रीकरण की प्रवृत्ति का विकास सबसे प्रथम पश्चिमी यूरोप के देशों, विशेषकर इंग्लैण्ड, फ्रांस और एक सीमा तक स्पेन में 11वीं सदी में प्रारम्भ हुआ था जिसके परिणामस्वरूप सामन्तों की शक्ति को अतन्त्र नष्ट कर दिया गया था। राष्ट्रवाद एवं प्रतिनिधि लोकतन्त्र की धारणा का भी सबसे प्रथम विकास इसी देश में हुआ था। स्टुअर्ट राष्ट्रवाद एवं प्रतिनिधि शासन को आधुनिक सविधानवाद के प्रधान लक्षण मानता है। इंग्लैण्ड एवं फ्रांस में पोपशाही विरोधी धारणा का विकास हुआ था। दोनों देशों में राष्ट्रीय चर्च की स्थापना हुई एवं दोनों ही देशों में समाज की विभिन्न जागीरों (estates) के प्रतिनिधियों की समारोह आयोजित की गयी थी। इंग्लैण्ड में इस प्रकार की प्रतिनिधि सभा का उदाहरण 1265 ई. की प्रथम सदन (Long Parliament) थी जिसमें शायरों (shires) के सामान्य एवं नगरों के प्रतिनिधि शामिल हुए थे। फ्रांस में प्रथम सदन का अधिवेशन 1302 ई. में आयोजित किया गया था। 100 वर्षीय युद्ध (1337-1453) ने इन दोनों देशों—इंग्लैण्ड एवं फ्रांस—में राष्ट्रीयता की भावना को और अधिक विकसित किया था। स्पेन में राष्ट्रीयता के उदय के लिए विरोध परिस्थितियाँ उत्तरदायी थीं। 8वीं सदी में स्पेन के अधिकांश भाग पर मुसलमान सूरों ने अधिकार कर लिया था। अल्पसंख्यक ईसाई समाज ने इन विधियों का एक होकर मुकाबला एवं विरोध किया। 14वीं सदी में स्पेन में दो मुख्य राज्य—आरगोन (Aragon) एवं सेस्टील (Castile)—थे। इन दोनों राज्यों में गाँव एवं शहरों के प्रतिनिधियों की प्रतिनिधि समारोह थी जिन्हें कोर्टेस (Cortes) कहा जाता

था। इन दोनों राज्यां में ववाहिक सम्बन्ध स्थापित होने के कारण 15वीं सदी के अन्त में दोनों राज्य एक हो गये। जर्मनी एवं इटली में इन राज्यां की अपक्षा अधिक समय तक सामं तवाद का बोलवाला बना रहा। चर्च एवं साम्राज्य के अधिकारियों के मध्य होने वाले सघर्ष ने स्थिति को और अधिक विगाड़ दिया था। मध्य-युग की दो मुख्य संस्थाएँ—चर्च तथा पवित्र रोमन साम्राज्य—13वीं सदी तक इतनी कमजोर हो चुकी थी कि उनके पुनर्जीवित होने की कोई आशा शेष नहीं रहो थी। इस अराजक स्थिति से बचने का उपाय चर्च की प्राचीन संस्था—सामान्य परिषद (General Council)—के पुनरुद्धार के प्रयत्न द्वारा किया गया था और पोप को इस सामान्य परिषद के प्रति उत्तरदायी बनाया गया था। यह प्रयत्न परिषदीय आंदोलन (Conciliar movement) कहलाता है। 1409 ई. में पीसा की परिषद (Council of Pisa) एवं 1414-18 ई. में कांस्टेंस की परिषद (Council of Constance) आयोजित की गयी थी। कांस्टेंस की परिषद में पादरी एवं गर पादरी दोनों ही प्रतिनिधियों ने भाग लिया था और पोप पर परिषद के स्थायी नियन्त्रण का विधान किया था। यह व्यवस्था असफल रही। 1431-39 ई. की बासिल की परिषद (Council of Basel) के बाद से चर्च की परिषदीय व्यवस्था यद्यपि लुप्त हो गयी थी परन्तु चर्च के परिषदीय आंदोलन का सविधानवाद की दृष्टि से विशेष महत्व है।

स्ट्राग ने इसके निम्नलिखित दो महत्वों का उल्लेख किया है ⁵

(1) विभिन्न परिषदों में स्वीकृत वाय पद्धति एवं संगठन से यह स्पष्ट हो गया था कि यूरोप में होने वाले राष्ट्रीय विभाजनों को स्वीकार कर लिया गया है। कांस्टेंस की परिषद में राष्ट्रीयों के लिए मतदान का आचार अपनाया गया था और पांच राष्ट्रीय समूहों—इटालियन, फ्रेंच जर्मन अथवा स्पेनिश—को मान्यता दी गयी थी।

(2) इस आंदोलन ने इस सम्बन्ध में प्रस्तावित अनेक उपायों पर विचार किया कि चर्च की सामान्य परिषद में पादरियों के अतिरिक्त समस्त ईसाई मतावलम्बियों को किस प्रकार प्रभावशाली ढंग से प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाये। इन प्रयत्नों के फलस्वरूप 15वीं सदी में मार्सालियो, ओक्म निवासी विलियम, जॉर्ज जर्जन एवं कूसा निवासी निकोलस के राजनैतिक विचारों का उदय हुआ जिन्होंने व्यापक रूप से अनेक राजनैतिक समस्याओं—जैसे संप्रभुता, राष्ट्रीयता, प्रतिनिधित्व एवं राजतन्त्र—आदि प्रश्नों पर अपने मत व्यक्त किये और आधुनिक युग के भावी सवधानिक विकास की कल्पना की।

आधुनिक सविधानवाद

मध्य-युग के बाद विकास की दृष्टि से सविधानवाद की निम्न अवस्थाएँ मानी जा सकती हैं—(1) पुनर्जागरणकालीन राज्य, (2) इंग्लैण्ड में सविधानवाद, (3) अमेरिका एवं फ्रेंच क्रांतियों का सविधानवाद पर प्रभाव, और (4) राष्ट्रीय सविधानवाद।

पुनर्जागरणकालीन राज्य

15वीं शताब्दी पुनर्जागरण काल की शताब्दी है। यूनानी विचारों के पुनरुत्थान के फलस्वरूप मध्ययुगीन मायताओं एवं विश्वासों के आधार को जटिल करने लगी थी। प्रमाणवाद (Authoritarianism) को शक की दृष्टि से देखा जाने लगा था। बुद्धिवाद (Rationalism) का उदय हुआ था। धर्म सुधार आन्दोलन इसका पहला परिणाम था। यूनानी ज्ञान के पुनरुत्थान के दो सामान्य राजनैतिक परिणाम हुए थे। प्रथम, मध्ययुगीन सावभौमिकतावाद के विपरीत आणुविक पृथक्ता की प्रवृत्ति का विकास, एवं द्वितीय, पृथक् पृथक् राज्यों का एकीकरण। राष्ट्रीय दृष्टि से इंग्लैंड, फ्रांस एवं स्पेन एवं एकीकृत राज्यों में संगठित हुए। जर्मनी एवं इटली में भी एकीकरण की प्रवृत्ति सक्रिय हुई थी परन्तु सीमित क्षेत्रों के फलस्वरूप इन देशों में अनेक राज्यों का उदय हुआ। स्ट्राग का मत है कि अनेक अर्थों में पुनर्जागरण न उस अच्छे कार्य को समाप्त कर दिया जो कि तीन पश्चिमी राज्यों में प्रारम्भ हुआ था। पुनर्जागरणकालीन राज्य सच्चे अर्थों में सर्वधानिक राज्य नहीं थे, यह प्रजातन्त्रात्मक राज्य तो कहना ही नहीं चाहिए। उनकी मुख्य विशेषता बाह्य सप्रभुता थी जिसका अर्थ एक सुदृढ़ के द्वाय सत्ता की स्थापना थी जिससे कि राज्य हर प्रकार अपनी रक्षा विशेषतः अपने पड़ोसियों से कर सके। अतः मुख्य उद्देश्य राज्य की शक्तिशाली बनाना था।⁶ स्मरणीय है कि इस युग में यूनानी स्वायत्तता या स्वतन्त्रता की वारणा लोकप्रिय न हो सकी। राज्य सत्ता व्यक्तियों के अधिकारों के बारे में चिन्तित नहीं थी। स्ट्राग के अनुसार पुनर्जागरणकालीन सम्राट नीतिशास्त्र (ethics) या नैतिक बातों की अपेक्षा राजनीति से अधिक सम्बन्धित थे। स्मरणीय है कि मैकियावेली द्वारा 1513 ई. में रचित पुस्तक 'प्रिंस' (The Prince) इसी दृष्टिकोण का प्रतिपादन करती है। मैकियावेली पुनर्जागरण का शिरोधार्य था। संक्षेप में, इस काल में राज्य पर किसी नैतिक अधिकार की व्यवस्था का समर्थन नहीं किया गया था क्योंकि उससे राज्य की सत्ता के कमजोर होने की आशंका थी।

16वीं सदी के धर्म सुधार आन्दोलन ने पुनर्जागरणकालीन राज्य को दबौय मायता प्रदान की। मार्टिन लूथर धर्म सुधार आन्दोलन का नेता था। वह धार्मिक मामलों में पूर्ण सहिष्णुता एवं स्वतन्त्रता का समर्थक था। लेकिन पाप से अपनी एवं अपने समर्थकों की रक्षा के लिए उसे किसी राजा की सहायता की अपेक्षा थी। यह सहायता उसे 'सेक्सनी के इलेक्टर' से प्राप्त हुई थी। सेक्सनी के शासक ने रोमन चर्च से पृथक् अपना चर्च स्थापित किया। यह चर्च रोमन चर्च की भांति ही असहिष्णु था।

6 "But in many respects the Renaissance undid the good work that had been going on in the three western states. The Renaissance state was not truly constitutional, much less a democratic state. Its essential equality was external sovereignty, which implied a strong central authority maintaining itself at any cost, chiefly with a view to strengthening the state against all its neighbours —Strong op cit, p 27

लूवर द्वारा पोपशाही के विरुद्ध प्रस्तुत संदिग्ध तथ्यों के परिणामस्वरूप सम्राट या राजाओं की शक्ति में वृद्धि हुई और उन्हें अपनी जनता के धार्मिक मामलों का नियंत्रण करने की शक्ति प्राप्त हो गयी। यह प्रवृत्ति इंग्लैंड में भी परिलक्षित होती है। हेनरी अष्टम, ऐलिजाबेथ प्रथम एवं जेम्स प्रथम को धार्मिक मामलों में भी सर्वोच्चता प्राप्त थी।

अतः स्ट्रांग का मत है कि पुनर्जागरण-काल में राज्य की संप्रभुता की धारणा में मध्य युग के अंत में पश्चिमी यूरोप में रोष एवं सर्वधार्मिकता के बीज का पल्लवित एवं पुष्पित होने में बड़ी बाधा डाली थी। यूरोपीय महाद्वीप पर प्रबुद्ध निरंकुशतन्त्रीय राजतन्त्र (Enlightened Despotism) विकसित हुआ। इसका काल 1600 ई. से 1789 ई. तक है। फ्रांस, प्रुशिया (Prussia) एवं आस्ट्रिया में यह निरंकुशतन्त्र पूर्णता को प्राप्त हुआ था। सामन्तवाद के पतन के बाद सम्राट या राजा ही सत्ता का केन्द्र था। सम्राटों द्वारा प्रतिनिधि संस्थाओं का सहयोग सत्ता के प्रयोग में नहीं लिया गया था। इसके परिणामस्वरूप महाद्वीपीय देशों में सविधानवाद का विकास 19वीं शताब्दी तक रका रहा। केवल इंग्लैंड में ही पुनर्जागरणकालीन राजतन्त्र निरंकुशतन्त्र में परिवर्तित नहीं हो सका था।

इंग्लैंड में सविधानवाद

स्ट्रांग के अनुसार इंग्लैंड में सविधानवाद का अविरल विकास हुआ है। इंग्लैंड में ही निरंकुशतन्त्र था परन्तु पुनर्जागरणकालीन इंग्लैंड के राजा अनियंत्रित एवं निरंकुश नहीं रह सके थे। इसका कारण इंग्लैंड की अपनी विभिन्न कठिनाइयाँ थीं। फ्रांस से दीर्घकालीन युद्ध के कारण इंग्लैंड की आर्थिक स्थिति खराब हो गयी थी और गृह युद्ध के कारण देश का विघटन हो गया था।

इंग्लैंड में प्रतिनिधि संस्था के रूप में संसद की सत्रप्रथम स्थापना 1265 ई. में हुई थी। 1295 ई. के बाद निरंतर कुछ अंतर से संसद के अधिवेशन आहूत होते रहे थे। इस समय संसद का मुख्य कार्य राजा के लिए धन स्वीकृत करना था। 14वीं शताब्दी के अंत में संसद की महत्ता में एक अन्य कारण से भी वृद्धि हुई थी। 1339 ई. में लेकेंस्टर वंशीय एडवर्ड तृतीय ने रिचर्ड तृतीय से बरक्स सिंहासन हस्तगत कर लिया था। परिणामस्वरूप हेनरी चतुर्थ एवं उसके उत्तराधिकारियों ने अपने काम को औचित्यता प्रदान करने के लिए संसद पर निर्भर रहना प्रारम्भ कर दिया था। लेकिन हेनरी पठम की ज्योम्यता एवं गुलाबों के युद्ध में उसकी असफलता के कारण लेकेंस्टर वंशीय शासकों की स्थिति और भी कमजोर हो गयी। नये शासक एडवर्ड चतुर्थ को युद्ध कायम रखना पड़ा। 1485 ई. में हेनरी ट्यूडर द्वारा रिचर्ड तृतीय को पराजित कर देने पर ही गुलाबों के युद्ध का अंत हुआ और ट्यूडर वंश के शासन की स्थापना हुई जिसे ट्यूडर निरंकुशतन्त्र कहा जाता है। लेकिन ट्यूडर-वंश के शासकों की स्वेच्छाचारिता यूरोप के तत्कालीन निरंकुश शासकों की अपेक्षा बहुत कुछ सीमित

थी। राजा की कायपालिका शक्ति का प्रयोग एक समिति (council) द्वारा किया जाता था जिसकी स्वेच्छाचारिता पर ससद एव यायाधीश (Justices of Peace) का अकुश था। स्मरणीय है कि ट्यूडर बाल के शासको ने विभिन्न ससदों के समक्ष विभिन्न विधायी एव कर प्रस्तावों को स्वीकृति के हेतु उपस्थित किया था, यह दूसरी बात है कि ससदों के द्वारा उन्हें विना किसी बाधा के ही स्वीकार कर लिया हो। ट्यूडरकालीन ब्रिटिश ससदे अधिकांशतः राजा के आधीन थी। एक महत्वपूर्ण तथ्य यह है कि ससदों के निरंतर अविवेकन होते रहते थे एव उनके द्वारा प्रस्तावों को स्वीकृत किया जाता था। जब ट्यूडर शासको द्वारा राष्ट्र की इच्छा का प्रतिनिधित्व करना बंद कर दिया गया तो ब्रिटिश ससद ने उनके विरुद्ध विद्रोह कर दिया था। स्टुअर्ट बंशीय चार्ल्स प्रथम ने ससद की उपेक्षा करते हुए ससद की सत्ता का स्वयं प्रयोग किया था। फलस्वरूप इंग्लैण्ड में 1642 ई. से 1649 ई. तक गृह युद्ध हुआ। इस गृह युद्ध ने प्रबुद्ध निरकुशतनत्र की स्थापना में बाधा उत्पन्न की थी। 1649 ई. में चार्ल्स प्रथम का शीश काट दिया गया और क्रामवेल के नेतृत्व में गणराज्य—कॉमनवेल्थ—की स्थापना हुई। 1660 ई. में पुनः राजतन्त्र की स्थापना हुई और चार्ल्स द्वितीय एव जेम्स द्वितीय, जो राजतन्त्र की पुनर्स्थापना के पश्चात् क्रमशः सत्तारूढ़ हुए थे, ने एक बार फिर मिर उठाया था परंतु 1688 ई. की रक्तहीन नाति ने जिसे Glorious Revolution की सज्ञा दी जाती है, स्वेच्छाचारी राजतन्त्र को उखाड़ फका। इस नाति से दो महत्वपूर्ण तथ्य स्पष्ट हो गये। प्रथम, शासन सम्बन्धी मामलों पर नियन्त्रण राजा के हाथों से निकलकर राजा सहित ससद (The King in Parliament) के हाथों में पहुँच गया। द्वितीय, नाति के कारण हुए परिवर्तन को सर्वैधानिक आधार प्राप्त हुआ। स्मरणीय है कि इसके पूर्व इंग्लैण्ड में कोई सर्वैधानिक सविधि (Statutory law of the constitution) नहीं थी और ब्रिटिश सविधान केवल प्रथाओं एव अभिसमयों पर ही आधारित था। मैग्ना कार्टा (Magna Carta) भी सविधि नहीं था और सामन्ती युग के समाप्त होने के पश्चात् उसकी व्यवस्थाएँ अव्यावहारिक बन चुकी थी। इसके विपरीत, 1628 ई. की पिटीशन ऑफ राइट्स (The Petition of Rights) राजा द्वारा स्वीकृत किये जाने के फलस्वरूप सविधि बन गयी थी यद्यपि उसकी व्यवस्थाओं का पालन नहीं किया गया था। कॉमनवेल्थ के अन्तर्गत लिखित सविधान का निर्माण हुआ था लेकिन राजतन्त्र की स्थापना के पश्चात् इन लिखित सविधानों का स्वतः ही अन्त हो गया था।

सन् 1688-89 ई. की नाति के समय पारित अनेक सविधियों के परिणामस्वरूप ब्रिटिश राज्य की संप्रभुता ब्रिटिश ससद में निर्विवाद रूप से अधिष्ठित हो चुकी थी। विल ऑफ राइट्स, अधिकार-पत्र एव विद्रोह अधिनियम (Mutiny Act) ने ब्रिटिश ससद की सेना पर नियन्त्रण प्रदान किया तथा वार्षिक व्यय की स्वीकृति की प्रणाली द्वारा निरकुशतन्त्र पर प्रभावकारी नियन्त्रण स्थापित कर दिया था। लेकिन कायपालक दायित्व अभी भी राजा एव उसने मंत्रियों के हाथों में ही था। 18वीं सदी में अभिसमयों

के विशुद्ध विकास के फलस्वरूप दलीय व्यवस्था पर आधारित मंत्रिमण्डलीय पद्धति का विकास हुआ जो सदी के अन्त तक पूरी तरह सुदृढ़ हो चुकी थी। इससे ससद की शक्तियों में वृद्धि हुई और उसका कामपालिका पर नियंत्रण स्थापित हो गया।

इंग्लैण्ड में निरकुशतन्त्र के विकास में उसकी भौगोलिक स्थिति भी एक बाधा है। द्वीप होने के कारण निरन्तर बाह्य आक्रमण की कोई सम्भावना नहीं थी। इस सम्भावना ने अल्प यूरोपीय देशों में निरकुशतन्त्र के विकास में काफी योग दिया था। इंग्लैण्ड में इसके विपरीत निरकुश राजतन्त्र एवं स्थानीय स्वशासन की परस्पर विरोधी प्रवृत्तियों के मध्य सम्बन्ध हुआ है। महाद्वीप से पृथक् होने के कारण इंग्लैण्ड में राष्ट्रीयता की भावना सशक्त हुई। इसे दो घटनाओं ने अत्यधिक शक्ति प्रदान की थी। प्रथम, धर्म सुधार आन्दोलन के कारण इंग्लैण्ड में चर्च की अध्यक्षता पोप से ब्रिटिश सम्राट को हस्तांतरित कर दी गयी थी। इससे इंग्लैण्ड में पोपशाही के हस्तक्षेप का अन्त हो गया। द्वितीय, स्पेनिश आर्मेडा (जहाजी वेडा) की पराजय के कारण ब्रिटिश ससद देश पर बाह्य आक्रमण की सम्भावना से पूर्णतया मुक्त हो गयी थी।

इसी काल में इंग्लैण्ड में विधि के शासन (Rule of Law) का भी विकास हुआ जो ब्रिटिश विधि व्यवस्था का प्रमुख सिद्धांत बन गया। बाद में यह सिद्धांत उपनिवेशों, स्वशासित उपनिवेशों एवं संयुक्त राज्य अमेरिका की विधि-व्यवस्था का भी आधार बना। विधि के शासन का अर्थ विधि के समक्ष बिना किसी भेदभाव के सभी नागरिकों की समानता से है। समय समय पर पारित सर्विधिया एवं यायिक निणयों से इस सिद्धांत की स्थापना हुई है। उदाहरणार्थ, बन्दी प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus, 1679) एवं एक्ट ऑफ सेटिलमेंट (Act of Settlement, 1701) द्वारा जहाँ एक तरफ नागरिकों को गलत ढंग से बन्दी बनाये जाने से मुक्ति प्रदान की थी वहाँ यायाधीशों को भी शाही हस्तक्षेप से मुक्ति प्राप्त हुई थी। इसी प्रकार, यायिक निणयों—जैसे जान विल्क्स विवाद (1763)—द्वारा नागरिकों को अनुचित रीति से बन्दी न बनाने एवं मृतियों को सामान्य विधि व्यवस्था के आधीन होने की व्यवस्था का निधारण किया गया था।

स्ट्रांग के अनुसार 18वीं सदी के मध्य तक इंग्लैण्ड में संवैधानिक शासन की स्थापना हो चुकी थी। उस समय यह विश्व का एकमात्र संवैधानिक राज्य था परन्तु पूर्ण प्रजातन्त्रात्मक राज्य नहीं था। 19वीं सदी में ब्रिटिश ससद द्वारा प्रतिनिधित्व सम्बन्धी विभिन्न विधियों—यथा, 1832, 1867 एवं 1884 ई. के सुधार-अविनियमों—के पारित होने पर ही प्रजातन्त्र की स्थापना हुई थी। 1918 एवं 1928 ई. में स्त्रियों को भी मतदाधिकार प्रदान किया गया। ब्रिटेन का संवैधानिक विकास अल्प देशों के लिए उदाहरण है। ब्रिटिश संविधान की अपनी प्रमुख विशेषता उसका अभिसमयों एवं परम्पराओं पर आधारित होना है। यह विकास का परिणाम है। ब्रिटिश संविधान पूर्व निश्चय के अनुसार निर्मित लेख्य नहीं है। नवीन संविधान

चार दास मित्र है। नवीन सविधान लिखित दास है। ब्रिटिश सविधान विपास का परिणाम है। त कारण जब का नवीन परिस्थितिया के अनुरूप सदा ही बाल दास है और अपनी मोलिकता का परिवर्तित वि विना लिखित सविधान का नवीन तत्वा को सफलतापूर्वक जगोहार कर गया है।⁸

अमेरिकी एव फ्रेंच श्रान्तिया तथा उनका सवपातिक प्रभाव

धार्मिक असहिष्णुता में एक प्रकार के स्थायी नावता का प्रावल्य होता था। धर्म गुधार के विचारों में धार्मिक दृष्टिकोण तथा उमाद का बाइ उपचार नहीं कर सक थे। पुनर्जागरण-काल में राजा निर अत्याचार भी बड़े थे। इन परिस्थितिया के कारण विचारों का राज्य की उत्पत्ति पर विचार किया और सामाजिक अनुबध सिद्धान्त का प्रतिपादन किया जिसका 19वां सदी के उदय तक प्राधाय बना रहा। सामाजिक अनुबधवादी विचारों राज्य का अनुबध का परिणाम मानते हैं। यह अनुबध प्राकृतिक अवस्था को असहाय परिस्थितिया के कारण तत्कालीन व्यक्तियों ने किया था। अनुबध के द्वारा व्यक्तियों में प्राकृतिक अवस्था के अधिकारों का परित्याग कर दिया और सम्य समाज के लिए आवश्यक सामाजिक सत्ता का निर्माण किया। अत राजनितिक समाज या राज्य का उद्देश्य व्यक्तियों के शेष अधिकारों की रक्षा करना एव उनकी रक्षा की प्रतिभू देना था। सामाजिक अनुबध के सिद्धांत के अनुसार राज्य मानव निर्मित मस्था है एव अनुबध का परिणाम है। अत राज्य द्वारा अत्याचारी हान पर वह अनुबध के नग करन का अपराधी हा जाता है और एस राज्या के सदस्या का शासन को पदच्युत करन का अधिकार स्वत ही प्राप्त हो जाता है।

सामाजिक अनुबध सिद्धांत प्रधानत 18वीं सदी में सर्वाधिक लोकप्रिय था। इसके बीच यूनानी चिन्तन में भी है। प्लेटो द्वारा रचित 'रिपब्लिक' में भी इसका प्रतिपादन हुआ है। मध्य युग में भी इस सिद्धान्त का चर्च एव राज्य के विवाद के मध्य प्रतिपादन हुआ था। आधुनिक युग में इसके प्रथम समर्थक फ्रांस के ह्यूगोनाटस एव स्पेन के आधीन नीदरलण्ड के निवासी थे जो उपयुक्त वर्णित राजनीतिक अराजकता एव धार्मिक असहिष्णुता के अत्याचारों के शिकार थे। अनुबध सिद्धान्तवादियों ने निरंकुशता के खण्डन को उचित माना और पीड़ित व्यक्तियों द्वारा विद्रोह करना उचित ठहराया।

हास, लाक एव रूसो अनुबध सिद्धांत के प्रतिनिधि विचारक माने जाते हैं। तीनों के निष्कर्ष एक दूसरे से भिन्न हैं यद्यपि तीनों ही राज्य को अनुबध का परिणाम मानते थे। हॉब्स का राज्य निरंकुश था क्योंकि शासन अनुबध का एक पक्ष नहीं था। लाक सीमित राजतन्त्र या जनता द्वारा समर्थित शासन का समर्थक था। उसने व्यक्तियों के प्राकृतिक अर्थात् अनुल्लंघनीय अधिकारों पर बल दिया है। लाक ने 1688 ई. में अंग्रेजी शक्ति का समयन किया था। वह ह्विग दल का दाशनिक विचारक था। रूसो ने लोकतन्त्र एव सप्रभुता में अपन अनुबध के द्वारा समयय स्थापित किया है। हॉब्स

ने स्वतन्त्रता एवं सत्ता के मध्य समन्वय करते हुए जनता को विद्रोह का अधिकार नहीं दिया। लाक ने 'सप्रभुता' शब्द का प्रयोग ही नहीं किया। प्रश्न यह है कि यदि 1688 ई. की क्रांति उचित थी तो उसे त्रियावित करने का निणय किसने और किस अधिकार से लिया था? लॉक न स्पष्ट रूप से इसका कोई उत्तर नहीं दिया है। वह परोक्ष में जनता (people) को ही सत्ता का सर्वोच्च अधिकार मानता है। रूसो ने अपने ग्रन्थ 'सामाजिक अनुबंध' (*Social Contract*) में इस प्रश्न के समाधान का मफल प्रयत्न किया है। वह अनुबंध द्वारा रचित राज्य की प्रभुसत्ता को सामान्य इच्छा में अधिष्ठित कर देता है और इस प्रकार उसने लोकप्रिय प्रभुत्व (*Popular Sovereignty*) का समर्थन किया। रूसो के अनुसार अनुबंध व्यक्तियों के दो पक्षों में हुआ है। एक पक्ष में व्यक्ति अकेला है और दूसरे पक्ष में व्यक्ति समाज के सदस्य के रूप में है। व्यक्ति के रूप में वह जिन अधिकारों का परित्याग करता है, समाज के सदस्य के रूप में वह उन्हें प्राप्त कर लेता है। रूसो के लोकप्रिय प्रभुत्व के सिद्धांत ने प्राचीन निरंकुशतापीय व्यवस्था को उखाड़ फेंकने में महत्वपूर्ण भूमिका निभायी थी। स्मरणीय है कि रूसो का आदर्श प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र था, न कि प्रतिनिधि प्रजातन्त्र। लेकिन उसके अनुयायियों के हाथों में अनजाने ही उसका सिद्धांत व्यावहारिक एवं प्रतिनिधि प्रजातन्त्रात्मक संस्थाओं की स्थापना में सहायक हुआ है।

18वीं सदी में फ्रांस एवं अमेरिका में क्रांतियाँ हुईं थीं। रूसो की रचना *Social Contract* इन क्रांतियों से पूर्व प्रकाशित हो चुकी थी। लाक के विचारों ने जहाँ अमेरिकी स्वतन्त्रता के युद्ध एवं संविधान के निर्माण को प्रभावित किया था वहाँ रूसो का अपक्षाकृत फ्रांस की क्रांति पर अधिक प्रभाव पड़ा था। अमेरिकी क्रांति 13 उपनिवेशों के संविधानों में अनेक लोकतांत्रिक परिवर्तनों के लिए उत्तरदायी है। इन सभी संविधानों को एकत्रित करके फ्रेंच एवं अंग्रेजी भाषा में 1781 ई. में प्रकाशित किया गया था। इसने फ्रांस के क्रांति काल के संविधान निर्माण को प्रभावित किया। अमेरिकी स्वातंत्र्य संग्राम का अपना इतिहास है। अमेरिकी उपनिवेशों ने ब्रिटिश साम्राज्यवादी आर्थिक नीति के विरुद्ध विद्रोह किया था। अमेरिकी औपनिवेशिक जनता ने ब्रिटिश संसद में प्रतिनिधित्व की मांग करते हुए और बिना प्रतिनिधित्व के कर न दें (*No taxation without representation*) की घोषणा की थी। ब्रिटिश शासन ने प्रतिनिधित्व की इस मांग को स्वीकार नहीं किया। फलस्वरूप उपनिवेशों ने अपने को ब्रिटिश साम्राज्य से पृथक् करके नवीन राज्य—संयुक्त राज्य अमेरिका—की नींव डाली और एक नवीन संविधान को 1787 ई. में स्वीकार किया जो 1789 ई. में लागू हुआ। स्ट्राम के अनुसार संयुक्त राज्य अमेरिका का यह संविधान आधुनिक लिखित संविधानवाद का यथायथ प्रारम्भ है। इस संविधान में 1776 ई. की अमेरिकी स्वातंत्र्य घोषणा के सिद्धांतों को पूर्णरूपेण स्वीकार किया गया है तथा सर्वोच्च सत्ता भी इसमें अधिष्ठित है। अमेरिकी संविधान में संघवाद को स्वीकार किया गया है जिससे विभिन्न समूहों को पूर्ण सन्तुष्टि हो सके।

रूसो का अमरीकिया की अपेक्षा फ्रेंच जनता पर अधिक एव प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ा है। यह फ्रेंच क्रान्तिवारिया का अग्रदूत था। फ्रेंच क्रान्ति के प्रारम्भिक काल के क्रान्ति-वारिया पर उसका विशेष प्रभाव था। हमारे लिए इस क्रान्ति की घटनाओं में सर्वाधिक महत्व की घटना 1789 ई में स्टेट्स जनरल (National Assembly) द्वारा मनुष्या एव नागरिका के अधिकारों की घोषणा (Declaration of Rights of Man and Citizen) को स्वीकार करना है। 1791 ई में इसी सभा ने फ्रेंच गणराज्य का संविधान स्वीकार किया जो अल्पकालिक सिद्ध हुआ। यह संविधान लोकप्रिय प्रभुत्व के सिद्धांत पर आधारित था और इसमें अधिकारों का समायोजन था। स्ट्राफ ने इसे आधुनिक लिखित संविधानवाद के विरास की दिसा में द्वितीय महत्वपूर्ण पग माना है। स्मरणीय है कि फ्रेंच क्रान्ति ने राजनीतिक स्वतन्त्रता की ज्वाला को स्थायी रूप से प्रज्वलित कर दिया था। 1791 ई का प्रथम फ्रेंच गणराज्य का संविधान अस्थायी प्रमाणित हुआ लेकिन परवर्ती सभी फ्रेंच संविधान इस प्रथम संविधान के आधारभूत सिद्धांत पर ही निर्मित हुए थे।

उन्नीसवीं सदी के उत्तरार्द्ध में राष्ट्रीय संविधानवाद

19वीं सदी में इटली एवं जर्मनी में एकीकरण के आन्दोलनों के फलस्वरूप संविधानवाद को विशेष गति प्राप्त हुई थी और अनेक संविधानों का निर्माण हुआ था। सत्य तो यह है कि ब्रिटेन एवं संयुक्त राज्य अमेरिका के अतिरिक्त सभी संविधान 19वीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध की ही उपज हैं। कुछ संविधान तो इस सदी के पूर्वार्द्ध काल के भी हैं, लेकिन उनमें भी इतना आमूलचूल परिवर्तन हुआ है कि इन्हें भी एक प्रकार से नये संविधान ही माना जायगा। इटली एवं जर्मनी के एकीकरण के आन्दोलन 1870 ई के युद्ध के उपरान्त फ्रांस में गणतन्त्रीय संविधान की स्थापना के प्रेरणा स्रोत बन गये थे। 1848 ई के पश्चात् इटली सात राज्यों में विभक्त था। इनमें से सार्डीनिया का संविधान ही बाद में इटली के राज्य का संविधान बना। 1859-70 ई के मध्य हान वाले अनेक विद्रोहों एवं युद्धों के फलस्वरूप इटली के अनेक राज्य सार्डीनिया में मिलते गये तथा इटली के वर्तमान राज्य का उदय हुआ। 1848 ई की क्रान्ति के बाद जर्मनी में पूर्वकालीन व्यवस्था का पुनर्जीवित किया गया। प्रशा के प्रधानमंत्री बिस्मार्क के नेतृत्व में जर्मनी के एकीकरण की प्रक्रिया प्रारम्भ हुई। 1864-71 ई के मध्य में तीन युद्ध लड़े गये थे। इनके फलस्वरूप जर्मनी ने डेनमार्क को पराजित किया, जास्ट्रिया को जर्मन संघ से पृथक् कर दिया तथा फ्रांस के द्वितीय साम्राज्य को भी पराजित किया था। फलस्वरूप पराजित राज्यों के स्थान पर नवीन संवैधानिक राज्यों का उदय हुआ। डेनमार्क में 1864 ई में संसदीय प्रणाली की स्थापना हुई। जास्ट्रिया एवं हंगरी में 1869 ई में नवीन संविधान बना। 1871 ई में जर्मन संघ के स्थान पर जर्मन साम्राज्य की स्थापना हुई। इन सभी देशों के संविधानों में ब्रिटिश नमूने की संसदीय प्रणाली को अपनाया गया था। यह राष्ट्रीयता की सफलता के प्रमाण थे। इसी राष्ट्रीयता की भावना के कारण बाल्कन प्रदेश की विभिन्न जाति

ने तुक शासन से मुक्ति पाने के लिए युद्ध का मार्ग अपनाया था। पश्चिमी उदारवादी विचारधारा के प्रभाव एवं सहयोग के फलस्वरूप 20वीं सदी के प्रथम दशक में सवधानिक शासन का इस प्रदेश के अधिकांश देशों ने स्वीकार किया था। इन देशों में 'एक राष्ट्र-जाति एवं एक राज्य' की भावना अत्यधिक प्रबल थी। 1912 ई. एवं 1913 ई. के बाल्कन युद्ध इसी राष्ट्रीयता के प्रतीक थे। उग्र राष्ट्रीयता ने इस प्रदेश में ही नहीं, विभिन्न साम्राज्यों के उपनिवेशों में भी स्वतंत्रता आंदोलनों का सूत्रपात किया था। 20वीं सदी के प्रथम दशक में भारतीय राष्ट्रीय जीवन में भी उग्रवादी एवं क्रांतिकारी आंदोलनों का प्रारम्भ हुआ था। ये सभी स्वतंत्रता संग्राम स्वतंत्र एवं सवधानिक शासन के लिए सघर्ष थे।

प्रथम विश्व युद्ध (1914 ई.) की घटनाओं के परिणामस्वरूप सविधानवाद के प्रसार को और अधिक गति मिली थी। रुम के अतिरिक्त जहाँ सभी देशों में राजनीतिक सविधानों की स्थापना की गयी और प्रायः सभी देशों में लोकतन्त्रात्मक प्रणाली को अपनाया गया। पेरिस की शांति संधियों के परिणामस्वरूप फिनलैंड, एस्टोनिया, पोलैंड, चैकोस्लोवाकिया आदि कई नवीन राज्यों का जन्म हुआ एवं प्रत्येक देश में लोकतन्त्रीय सिद्धांतों पर आधारित लिखित सविधानों की रचना हुई। प्रथम विश्व युद्ध के बाद राष्ट्रसंघ (League of Nations) की स्थापना स्ट्रान के शब्दों में सविधानवाद की दिशा में एक विशेष प्रगति थी। राष्ट्रसंघ वार्साई (Versailles) एवं अन्य संधियों का अमिन्न अंग था। लेकिन राष्ट्रसंघ व्यावहारिक रूप में एक सवधानिक प्रयोग था जो संप्रभुत्व राज्यों से सम्बंधित विवादों को रोकने या शान्तिपूर्ण ढंग से निबटाने के लिए एक सराहनीय प्रयत्न था। अतः राष्ट्रसंघ की स्थापना उस समय तक के पश्चिमी यूरोप के सवधानिक विकास की दिशा में निश्चय ही एक प्राप्ति थी।

प्रथम एवं द्वितीय विश्व युद्धों के मध्य सविधानवाद को तीव्र धक्का भी लगा था। पहले तो ऐसा लगा कि राष्ट्रीयता एवं प्रतिनिधि लोकतंत्र संयुक्त रूप से मानव अधिकारों एवं विधि के शासन की स्थापना के लिए सतत प्रयत्नशील हैं परंतु रुम में साम्यवादी शासन और इटली व जर्मनी में फासीवाद एवं नाजीवाद के उदय ने लोकतान्त्रिक शासन एवं सविधानवाद के विकास की धारा को अवरुद्ध कर दिया। साम्यवादी एवं फासीवादी शासनों की स्थापना के फलस्वरूप सर्वाधिकारवाद (Totalitarianism) एवं अधिनायकवाद (Dictatorship) भूत रूप हो उठे थे। जापान में सैनिक अधिनायकवाद की स्थापना हुई। फासीवाद एवं नाजीवाद ने ससदीय व्यवस्था पर घातक प्रहार किया और इटली व जर्मनी में उसका जन्त करके निरंकुश अत्याचारी शासन की स्थापना की तथा देश की जनता को उन मौलिक अधिकारों के उपभोग से वंचित कर दिया जिनका व फासीवाद की स्थापना के पूर्व निर्वाध रूप में उपभोग करते रह थे। 1939 ई. में हिटलर ने अनेक देशों पर खुले रूप में आक्रमण कर दिये थे। फलस्वरूप द्वितीय विश्व युद्ध प्रारम्भ हुआ था।

द्वितीय विश्व युद्ध में जर्मनी एवं इटली की पराजय के बाद अनेक देशों में

लोकतन्त्रीय सरकारों की स्थापना की गयी। जर्मनी को मित्रराष्ट्रों ने दो भागों में विभक्त कर दिया। पूर्वी जर्मनी के अतिरिक्त अन्य देशों—पालष्ठ, हंगरी, चेकोस्लोवाकिया, रूमानिया, बल्गारिया—में रूसी प्रभाव के अन्तर्गत सोवियत नमून की जन-लोकतन्त्रीय (People Democracies) सरकारों की स्थापना की गयी थी। यह साम्यवादी अधिनायकवाद था। यूगोस्लाविया भी साम्यवादी देश है परन्तु वह सावियत प्रभुत्व के बाहर है। अल्बानिया में भी साम्यवादी शासन है। इटली व जापान में संसदीय प्रणाली को अपनाया गया। 1949 ई. में चीन में साम्यवाद की स्थापना हुई। एशिया के अधिकांश नवोदित राज्यों में पश्चिमी ढंग की लोकतन्त्रीय सरकारों की स्थापना हुई है। अफ्रीका के नये स्वतन्त्र राज्यों में लोकतन्त्र की स्थापना हुई थी परन्तु बाद में कुछ देशों ने अधिनायकवादी शासनों को स्वीकार कर लिया है। साम्राज्यवाद का अन्त हो गया है। केवल अफ्रीका के महाद्वीप में उपनिवेशवादी साम्राज्यवाद के कुछेक अवशेष आज भी शेष हैं।

सविधानवाद का लोकतन्त्र एवं समाजवाद से सम्बन्ध

सविधानवाद का लोकतन्त्र एवं समाजवाद से सम्बन्ध ऐसा विषय है जिसका विश्लेषण पुनर्जातिवाद के बावजूद भी वांछनीय है।

प्रारम्भ में सविधानवाद का स्वरूप इंग्लैण्ड एवं अन्य देशों में लोकतान्त्रिक नहीं था। दूसरे शब्दों में, प्रारम्भ में ही सर्वैवार्थिक शासन लोकतान्त्रिक नहीं था। फ्रेंच क्रांतिकारियों ने स्वतन्त्रता की घोषणा (Declaration of Independence) एवं मानव अधिकारों (Rights of Man) के अनुसार व्यक्ति की समानता के सिद्धांत को सन्देश की दृष्टि से देखा था। संयुक्त राज्य अमेरिकी गणराज्य के प्रारम्भिक विचारकों में भी सामान्य जनता के लिए उत्साह नहीं था। 19वीं सदी में इंग्लैण्ड एवं अन्य देशों के विचारक लोकतन्त्र के प्रति सन्देशशील थे। सभी स्त्री पुरुषों को सार्वभौमिक मताधिकार, राजनैतिक जीवन में धर्मिका सहित सभी वर्गों को समान प्रतिनिधित्व, जातीय एवं धार्मिक विभेद का अभाव लोकतन्त्र की पूर्णता का लक्षण है। कुछ देशों में इस व्यापक रूप में लोकतन्त्र का आज भी अभाव है।

सविधानवाद के लोकतन्त्रीकरण की दिशा में सहायक 19वीं सदी की महत्वपूर्ण घटनाएँ निम्नवत् हैं—अमेरिकी राष्ट्रपति जक्सन का कार्यकाल, इंग्लैण्ड का 1832 ई. का सुधार विधेयक, 1848 ई. की फ्रांस की राज्यक्रांति एवं अमेरिकी गृह युद्ध। इन घटनाओं में से किसी ने भी प्रत्यक्षत लोकतन्त्र की स्थापना नहीं की लेकिन लोकतन्त्र को अग्रसर करने में प्रत्येक ने सहायनीय योग दिया है। जक्सन के राष्ट्रपतित्व काल में विशिष्ट लोगों का शासन की कटु आलोचना की गयी। इंग्लैण्ड के 1832 ई. के सुधार बिल एवं परवर्ती सुधार विधेयकों ने समाज में विशिष्ट वर्गों के शासन में दरार डाल दी थी। 1848 ई. की फ्रेंच क्रांति ने पूँजीवादियों को चुनौती दी एवं अनेक समाजवादी कार्यों ने फ्रांस में पुनः राजतन्त्र के समर्थक बोल चालों के उदय को सम्भव बना दिया था। इस फ्रेंच क्रांति ने मटरनिस्स के

पश्चात जर्मन एकता के लिए जर्मन जनता का प्रोत्साहित किया परन्तु उनका यह प्रयत्न असफल रहा। इटली में भी इसी प्रकार का असफल प्रयत्न किया गया। मले ही ये स्वतन्त्र राष्ट्र एकता के मूत्र में आवद्ध न हों सबेरे परन्तु उनमें आत्मनिर्णय की भावना जड़ पकड़ गयी थी। संयुक्त राज्य अमेरिका के चारवर्षीय गृहयुद्ध ने दासता का समूलोच्छेदन कर दिया। राष्ट्रपति लिंकन ने इस गृहयुद्ध-काल में ही उत्तेजक एवं प्रेरणाप्रद शब्दों में लोकतन्त्र का उद्घोष करते हुए कहा था कि लोकतन्त्र जनता का, जनता के लिए, जनता द्वारा स्थापित शासन है और विश्व से इसका कभी विनाश नहीं होगा।

इंग्लैण्ड में 1832 ई. के सुधार बिल के बाद 1867 व 1884 ई. के सुधारों के द्वारा लोकतन्त्र का अग्रसर किया गया था। 20वीं सदी में स्त्रियाँ को भी मताधिकार प्रदान किया गया है। अमेरिका में थियोडोर रूजवेल्ट, वुड्रो विल्सन एवं फ्रेकलिन डी रूजवेल्ट के राष्ट्रपतित्व-काल में लोकतन्त्रीकरण को और अधिक गति प्राप्त हुई और आर्थिक शक्ति एवं एकाधिकार पर लोकप्रिय नियन्त्रण स्थापित किया गया। फ्रांस में तृतीय गणराज्य के अंतर्गत 1848 ई. के श्रांतिकारियों के कार्यक्रम को क्रमशः क्रियान्वित किया गया था। जर्मनी में भी गणराज्य की स्थापना से लोकतन्त्र का आरम्भ हुआ था परन्तु फासिस्ट शक्तियों के उदय ने लोकतन्त्र की प्रगति को एक बार पुनः रोक दिया, किन्तु जर्मनी में लोकतन्त्रीकरण द्विगुणित वग से द्वितीय विश्व युद्ध के उपरान्त गतिशील है। आज लोकतन्त्र एकमात्र स्वीकृत सार्वभौम शासन है। अधिनायकवादी भी इस सत्य को स्वीकार करने लगे हैं। राजतन्त्र के दिन तो अब पूरी तरह लुप्त चुके हैं।

समाजवाद एवं लोकतन्त्रवाद

1848 ई. की श्रांति ने समाजवाद का प्रश्न उपस्थित किया था एवं समाजवाद श्रमिक वर्ग का प्रभावशाली नारा बन गया। 1848 ई. में प्रकाशित काल मार्क्स का साम्यवादी घोषणापत्र (Communist Manifesto) घोषण से बचन के लिए वर्ग संघर्ष का प्रतिपादन करता है। मार्क्सवादी हिंसा व संघर्ष को श्रांति के दौरान में एवं श्रांति के बाद अनिवार्य व आवश्यक मानते हैं। श्रांति के बाद स्थापित समाज में सर्वहारा वर्ग का अधिनायकत्व कायम होगा जो उनके अनुसार पूँजीवादी लोकतन्त्र से किन्हीं अर्थों में श्रेष्ठ है। इसके विपरीत, समाजवादियों का एक वर्ग पूँजीवादी समाज के विनाश एवं पतन के लिए श्रांति को आवश्यक नहीं मानता है। वे क्रमशः धीरे-धीरे विकासवादी ढंग से लोकतन्त्रीय पद्धति द्वारा समाजवाद की स्थापना करना चाहते हैं। ये विकासवादी या राज्य समाजवादी या लोकतन्त्रीय समाजवादी कहलाते हैं। इंग्लैण्ड के फेबियनवादी एवं श्रम दल और जर्मनी के सोशल डेमोक्रेट्स (Social Democrats) इस श्रेणी में आते हैं। इंग्लैण्ड व अमेरिका के अधिकांश श्रमिकों ने साम्यवाद एवं उसके हिंसात्मक रूप को अस्वीकार किया है। यूरोप के जिन देशों में साम्यवाद का जोर है वहाँ के समाजवादी दलों में वास्तविकता

के कारण नाति एव हिंसा के प्रति उत्साह में कमी आयी है। 1936 ई में साम्यवाद के गढ़ सोवियत रूस में लिखित सविधान का निर्माण किया गया। प्रथम विश्व युद्ध के पश्चात् जनेक देशों में समाजवादियों ने अपने कार्यक्रम एव नीतियों की उपलब्धियों के लिए सवैधानिक मार्ग का अनुसरण प्रारम्भ किया था। लेकिन समाजवाद एव सविधानवाद के सम्बन्ध में ये प्रयास असफल रहे थे और विभिन्न समस्याएँ उत्पन्न हुई थी। जर्मनी, इटली, स्वीडन, चेकोस्लोवाकिया, फ्रांस एव अन्य देशों में गम्भीर राजनीतिक संकट उत्पन्न हुए। 1920 ई के दशक में ब्रिटिश श्रमिक दल के सत्तारूढ़ होने पर इंग्लैण्ड में सविधान के प्रति संदेह उत्पन्न होने लगा था लेकिन वह शाका-मान प्रमाणित हुआ। इसी काल में न्यूजीलैण्ड एव आस्ट्रेलिया में समाजवादी सत्तारूढ़ हुए ये और उन्होंने सविधान के अधीन ही शासन चलाया था।

द्वितीय विश्व युद्ध के बाद यूरोप के प्रमुख देशों में लोकतंत्रीय समाजवादी आंदोलनों के कारण सविधानशास्त्रियों के समक्ष अनेक समस्याएँ उत्पन्न हुई हैं। फ्रांस, इटली एव जर्मनी के नवीन सविधानों में व्यवस्थित नियंत्रण की अधिक आवश्यकता अनुभव की गयी है। 1946 ई के फ्रांस के सविधान के अंतर्गत जिसे मतदाताओं ने अस्वीकार किया था, संसदीय बहुमत के हाथों में अनियंत्रित सत्ता को केंद्रित कर दिया गया था। सोवियत क्षेत्र के जर्मन सविधान एव जर्मन साम्यवादियों के द्वारा प्रस्तावित सविधान के प्रारूप के बारे में भी यही कथन सत्य है। लेकिन जर्मनी के लोकतंत्रीय समाजवादी (Social Democrats) एव फ्रांस के समाजवादी एक सीमा तक इस राजनीतिक भ्रष्टाचार के विरोधी हैं। प्रायः सभी मरमदलीय (Moderates) मौलिक अधिकारों एव नागरिकों की स्वतंत्रता की रक्षा को अधिकार-धिक अनुभव करते हैं। ब्रिटेन के श्रमिक दल के सत्तारूढ़ होने पर ब्रिटिश सविधानवाद का अंत नहीं हुआ, जैसा कि कुछ आलोचकों का विचार था। लोकतंत्रीय समाजवादियों की मान्यता है कि विकासवादी एव न्यायिक ढंग से सवैधानिक लोकतंत्रीय की पद्धति से पूर्ण सम्बन्ध करते हुए समाजवाद की स्थापना की जा सकती है। इस सम्बन्ध में सन्देह में निश्चित रूप से अंतिम निर्णय नहीं किया जा सकता परन्तु उपलब्ध प्रमाणों एव अनुभव के आधार पर यह कहा जा सकता है कि विभिन्न आर्थिक पद्धतियों से सवैधानिक शासन का सम्बन्ध सम्भव है। काल जे फ्रेडरिक का मत है कि सविधानवाद समाज के सभी वर्गों के संतुलन पर आधारित होता है।⁹

समीक्षा की दृष्टि से एक अन्य प्रश्न पर विचार करना महत्वपूर्ण है। साम्यवादी देशों में भी सविधानों की स्थापना की गयी है? क्या इन साम्यवादी देशों को सवैधानिक राज्य की संज्ञा दी जा सकती है? सवैधानिक राज्य के विकास का चित्रण उपरोक्त पृष्ठा में किया गया है। स्ट्रांग का मत है कि रूस ने सवप्रथम इसका उल्लेख

किया है।¹⁰ 1917 ई. में लाल क्रांति हुई। इस क्रांति की दो अवस्थाएँ थीं। प्रथम अवस्था माच की उदार क्रांति थी। इसमें गणतन्त्रीय संविधान की स्थापना की गयी थी। फ्रेंच नमूने के आधार पर सदन (Duma) एवं मन्त्रिमण्डल का निर्माण किया गया। लेकिन नवम्बर 1917 ई. में लेनिन के नेतृत्व में बोल्शेविकों ने रुस को सोवियत गणतन्त्र घोषित कर दिया। यह क्रांति की द्वितीय अवस्था थी। 1918 ई. में लेनिन ने एक संविधान प्रस्तुत किया। स्ट्राग के अनुसार इस संविधान में पश्चिमी संविधानवाद में दूरार उत्पन्न कर दी। मार्क्स के सिद्धांतों पर नवीन राज्य का निर्माण किया गया। यह बहुमत पर आधारित संवैधानिक शासन नहीं था अपितु सर्वहारा का अधिनायकत्व था। लेनिन के हाथों में सर्वहारा का अधिनायकत्व साम्यवादी दल के अधिनायकत्व में एवं स्टालिन के हाथों में उसके व्यक्तिगत अधिनायकत्व में परिणत हो गया था। इस नवीन साम्यवादी राज्य में सम्पत्ति का सामूहिक स्वामित्व स्थापित कर दिया गया। सोवियत रुस के शासन में दो ऐसे तत्त्व हैं जो उसे संवैधानिक राज्य से पृथक् करते हैं। प्रथम, एक ही राजनीतिक दल के प्राधाय के फलस्वरूप राजनीतिक दलीय अधिनायकत्व की स्थापना एवं द्वितीय, राज्य का सर्वाधिकारवादी स्वरूप। राज्य शासनतंत्र द्वारा व्यक्ति के जीवन के प्रत्येक क्षेत्र—आर्थिक, सामाजिक एवं धार्मिक—को नियमित एवं निर्देशित करता है। इसमें दो मत नहीं हैं कि रुस की शासन-पद्धति लोकतान्त्रिक नहीं कही जा सकती। एकदलीय व्यवस्था ने लोकतन्त्र को हत्या कर दी है।

समीक्षा—उपरोक्त समीक्षा के स्ट्राग के अनुसार दो निष्कर्ष हैं।¹¹ प्रथम, संवैधानिक राजनीति को उसके इतिहास के सन्दर्भ में ही समझा जा सकता है। एवं संवैधानिक राज्य के विकास में हर युग की अपनी देन है। उदाहरणार्थ, यूनानी संविधानवाद ने राजनीतिक दर्शन की प्रेरणा एवं राजनीतिक संगठन का स्वरूप प्रदान किया है। रोमन संविधानवाद का प्रमुखतम अनुदेय विधि एवं एकता का आदर्श है। मध्ययुगीन विकेंद्रित सामंतवादी समाज के विरुद्ध केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति इंगलैंड, फ्रांस एवं स्पेन के शासकों की देन है। पुनर्जागरण-काल में केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति की और अधिक बल मिला। ब्रिटिश संविधानवाद ने उदार सत्ताशाही को जन्म दिया तथा उच्च गति एवं निरंतरता प्रदान की। अमेरिकी एवं फ्रेंच क्रांतियों ने सर्वप्रथम लिखित संविधान प्रदान किये और इस प्रकार स्वतंत्रता एवं सत्ता में समन्वय का प्रयास किया। संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान ने संघवाद का जन्म दिया। 19वीं सदी सुधारों एवं राष्ट्रवाद का युग था। उसका प्रभाव संवैधानिक राज्य पर स्पष्ट है। औद्योगिक क्रांति के फलस्वरूप मध्यम वर्ग की मताधिकार प्राप्त हुआ और आधुनिक लोकतन्त्र के मूलों का निर्माण हुआ। औद्योगिक क्रांति ने राष्ट्रवाद एवं संवैधानिक सुधारों को और अधिक ज्वरित किया है। प्रथम विश्व-युद्ध के फलस्वरूप अनुदार

10 *Modern Political Constitutions* p 47

11 *Ibid* pp 53 55

शक्ति-पृथक्करण का सिद्धान्त

THE THEORY OF THE SEPERATION OF POWERS

राज्य के प्रारम्भिक काल में शासन के कार्य एवं दायित्व बहुत कम थे। उस समय शासन का सम्बन्ध केवल कर एकत्रित करने तथा युद्ध एवं सुरक्षा मात्र से था। विधि या नियमों का निर्माण या 'याय' के सम्पादन का कार्य धार्मिक संस्थाओं, परिवारों के प्रमुखों, सामंतों या राजा द्वारा सम्पादित किया जाता था। प्रायः यह सभी कार्य प्रचलित रीति रिवाजों एवं परम्पराओं के अनुसार या निरंकुश ढंग से सम्पादित किये जाते थे। राज्यों के विकास के साथ-साथ उनके कार्यों में भी वृद्धि हुई। शासन तान सुगठित होने लगा तथा उसके कार्यक्षेत्र की स्पष्ट सीमा निर्धारित की जाने लगी। आधुनिक राज्यों में शासन का कार्य मोटे रूप में तीन वर्गों—विधायी, प्रशासकीय एवं यायिक—में विभाजित किया जाता है और इनका तीन पृथक् अंगों—व्यवस्थापिका, कार्यपालिका एवं 'यायपालिका'—द्वारा सम्पादन होता है। शासन के यही तीन अंग हैं। शासन के कार्यों के वर्गीकरण का प्रमुख आधार कार्यों की प्रकृति का सिद्धान्त है। एक से कार्य एक वर्ग में रखे जाते हैं। राज्य की इच्छा आदेश एवं विधियाँ व माध्यम से अभिव्यक्त होती हैं। अतः राज्य की इच्छा को व्यवस्थित करके आदेश एवं विधियों के रूप में प्रस्तुत किया जाना चाहिए। यही विधि निर्माण है। इन विधियों को क्रियान्वित करने के लिए प्रशासकीय अभिकर्ताओं की आवश्यकता होती है। फलस्वरूप कार्यपालिका की स्थापना की गयी। 'यायपालिका' द्वारा विधियों की व्यवस्था एवं विधियों के क्रियान्वयन सम्बन्धी विवादों का निणय किया जाता है। विधि निर्माता एवं प्रशासक के कार्य एक दूसरे से भिन्न हैं। इसी प्रकार, प्रशासक एवं 'यायधीश' के कार्य भिन्न हैं। एक मत यह है कि शासन के इन तीनों अंगों को एक दूसरे से स्वतंत्र होना चाहिए तथा पृथक् पृथक् व्यक्तियों द्वारा प्रत्येक अंग के कार्यों का सम्पादन किया जाना चाहिए। उन्हें एक दूसरे के कार्यों में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। इस ही शक्ति-पृथक्करण का सिद्धान्त कहते हैं। गेटेल के अनुसार 'यह सिद्धान्त कि (शासन के) कार्यों को पृथक् पृथक् व्यक्तियों द्वारा सम्पादित किया जाय और प्रत्येक विभाग का अपने क्षेत्र के कार्यों से ही सम्बन्ध हो तथा एक दूसरे के

क्षेत्र में यदि हस्तक्षेप न कर एवं अपने क्षेत्र में स्वतंत्र हो, शक्ति-पृथक्करण का सिद्धांत रहता है।¹

राज्य के कार्यों का तीन भागों में वर्गीकरण सायमोन्सिज रूप में मान्य नहीं है। एक मत यह है कि शासन की शक्तियाँ का सम्बन्ध (i) राज्य की इच्छा के निर्माण एवं अभिव्यक्ति तथा (ii) व्यक्त इच्छा के क्रिया करने में होता है। प्रथम का सम्बन्ध मन्त्रिपरिषद् एवं माध्यम विधि के निर्माण में है और द्वितीय का सम्बन्ध इन विधियों का क्रियार्थित करने में है। इस दृष्टि से राज्य का सम्पादन राज्यपालिका शक्ति का ही एक भाग है। अतः राज्यपालिका शक्ति के निम्न कार्य हों चाहिए

(1) व्यापक अर्थ में राज्यपालिका के कार्य हैं निरीक्षण, निर्देशन एवं नियंत्रण।

(2) प्रशासकीय कार्य अर्थात् शासन के राज्यपालिका सम्बन्धी कार्यों का सम्पादन।

(3) 'यायिक' कार्य अर्थात् विधि की व्याख्या एवं व्यक्तिगत मामलों में विधि का क्रिया-व्ययन।

फ्रेंच लेखक 'यायिक' शक्ति का सामान्यतः राज्यपालिका शक्ति का एक अंग मानते हैं। अतः शासन में शक्ति-पृथक्करण के सिद्धांत का इंग्लैण्ड एवं संयुक्त राज्य अमेरिका में निम्न महत्त्व है।

कुछ विचारक यह मानते हैं कि व्यवस्थापिका, राज्यपालिका एवं 'यायपालिका' के वर्गीकरण में शासन की सभी शक्तियाँ का उल्लेख नहीं होता है। प्रो डीले (Dealey)² के अनुसार शासन की शक्तियाँ पाँच भागों में वर्गीकृत होनी चाहिए

(1) विचारारम्भ (Deliberative), (2) विधायी (Legislative), (3) कार्यपालक (Executive), (4) प्रशासकीय (Administrative), एवं (5) 'यायिक' (Judicial)।

प्रो विल्लोबी (Prof Willoughby) ने मतदाता-वर्ग (electorate) को शासन के पृथक् अंग के रूप में मान्यता दी है। उनका मत है कि संयुक्त राज्य अमेरिका जिस देश में जहाँ लायत में विवक्षित रूप में है तथा जिन देशों में सावजनिक नीति के निर्धारण में उपक्रम (initiative) एवं जनमत संग्रह (referendum) महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं, मतदाताओं का शासन-त्रय के एक अनिवार्य अंग या एक पृथक् शाखा के रूप में स्वीकार करना चाहिए। विल्लोबी प्रशासकीय शक्ति को कार्यपालिका से पृथक् मानता है। प्रथम का कार्य केवल कार्यपालिका के आदेशों को क्रियार्थित करना होता है जब कि कार्यपालिका को नियम लेने के साथ साथ नीति निर्धारित करनी पड़ती है और सामान्य निरीक्षण, निर्देशन एवं नियंत्रण सम्बन्धी कार्य भी सम्पादित करने पड़ते हैं।³

1 Gettell *Political Science*, 1956, p 209

2 Dealey *The Development of State* pp 144-145

3 Willoughby, quoted by H N Sinha *Outlines of Political Science*, p 131

लेकिन विलायी के विचार आमर ह। मतदाताओं का शासन का पृथक् जग नहीं माना जा सकता क्योंकि इनसे राजनीतिक एव विधिक संप्रभुता का अन्तर ममाप्त हो जायेगा। मतदाता राजनीतिक संप्रभु ह और वह शासन या विधिक संप्रभु का निर्माता है। कुछ विशेष परिस्थितियाँ म यह सम्भव है कि मतदाता सीधे उपजग या जनमत सग्रह के माध्यम से अपनी राय व्यक्त कर द लेकिन व शासन के जग के रूप म राज्य की नीतियाँ का निर्माण एव प्रशासन उही कर मरते। द्वितीय, प्रशासकीय एव कायपालिका सम्बन्धी कार्यों म भेद उचित एव तबसगत माना जा सकता है लेकिन दोनों को शासन की दो पृथक शाखाएँ स्वीकारन का जग तक का दुर्लभयोग है। प्रत्येक सरकार म प्रशासकीय एव कायपालिका सम्बन्धी काय एक ही जग को सौंपे जाते ह। इनको पृथक् करन स कार्यों म दुगुणन (duplication) एव अतिरन्मप (overlap) की सम्भावना उत्पन हो जायेगी। अतः शासन की शक्तियाँ के परम्परागत वर्गीकरण—व्यवस्थापिका, कायपालिका एव न्यायपालिका—को मानना ही श्रेयष्कर है।

शक्ति-पृथक्करण के सिद्धान्त का विकास

शासन के कार्यों को तीन वर्गों म अत्यंत प्राचीन काल से ही विभक्त किया जा रहा है। अरस्तू ने कार्यों के आधार पर शासन को तीन जग म विभक्त किया था—सावजनिक सभा, दण्डाधीश एव न्यायपालिका। इन तीनों जग का कार्यों को उसने त्रिमश विचारात्मक (deliberative), दण्डाधीश सम्बन्धी (magisterial) और न्यायिक (judicial) की सभा दी थी।⁴ लेकिन एथेन्स के नगर राज्य म शक्तियाँ का पृथक्करण नहीं था। सावजनिक सभा (Ecclesia) विधायी कतव्या के अतिरिक्त कायपालक एव न्यायिक कार्यों को भी सम्पादित करती थी। रोमन विचारक पोलिवियस एव सिसैरो की रचनाओं म भी इसी प्रकार के विचार प्रतिपादित किय गये हैं। इन विचारकों ने रोमन गणराज्य की सफलता का रहस्य उसके संगठन म व्याप्त अवरोध एव संतुलन की व्यवस्था को माना है। पालिवियस ने 'रोम का इतिहास' (छठवाँ अध्याय) नामक अपनी रचना में सीनेट (Senate), काउंसिल (Consuls) एव ट्रिबून (Tribunes) म शासन शक्ति को संतुलित रूप में विभाजित करने का उल्लेख किया है। लेकिन व्यवहार म रोमन सीनेट सर्वोच्च थी और शासन के अजग उसक अधीन थे। रोमन साम्राज्य एव सामंती मध्य युग म शक्तियों के पृथक्करण का जग हो गया था। 14वीं सदी में पैडुआ निवासी मार्सीलियो (Marsilio of Padua) की रचनाओं म यह धारणा पुनर्जीवित हुई। मार्सीलियो ने शासन के विधायी एव कायपालिका सम्बन्धी कार्यों में स्पष्ट विभाजन किया है।⁵ 16वीं सदी में फ्रांसीसी विचारक जी बोदा (Jean Bodin)⁶ ने न्याय सम्बन्धी कार्यों को स्वतंत्र अधिकारियाँ

4 *Politics* Bk IV, Chap XIV

5 Marsilio of Padua *In the Defensor Paets* (1324)

6 *De la republique*, Bk I Chap X

को सापने पर बल दिया। बोदा ने राजा द्वारा न्यायिक कृतव्यों को सम्पादित करने से उत्पन्न होने वाले खतरा को विस्तृत चर्चा की है। 17वीं शताब्दी में इंग्लैंड में प्यूरिटन क्रांति के फलस्वरूप शक्ति पृथक्करण पर विशेष बल दिया गया और विधायी एवं कार्यपालिका के कार्यों के भेद को स्पष्ट रूप से व्यक्त किया गया। जान लाक ने शासन की शक्तियों को तीन जगह में विभक्त किया है—विधायी, कार्यपालिका एवं फेडरेटिव (Federative)। फेडरेटिव अंग से लोक का तात्पर्य राज्य के राजनयिक अभिकरणों (diplomatic agencies) से है।⁷

राजनीति शास्त्र में शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत के महत्व में वृद्धि राजनीतिक स्वतंत्रता के महत्व के साथ-साथ हुई है। 17वीं शताब्दी में यह सिद्धांत निश्चित रूप धारण करने लगा था और 18वीं सदी में यह राजनीति शास्त्र में चर्चा का मुख्य विषय बन गया था।

फ्रेच विचारक मोटेस्क्यू ने सर्वप्रथम शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त की अपनी रचना *Spirit of the Laws* (1848) में अधिकृत व्याख्या की है वह इसे राजनीति शास्त्र का आधारभूत सिद्धांत बताता है।⁸

मोटेस्क्यू के द्वारा शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत का विकास विशेष ऐतिहासिक वातावरण में हुआ था। मोटेस्क्यू के समय में फ्रांस में निरंकुश राजतंत्र का बोलबाला था। शासन की शक्तियों का प्रयोग वशानुगत राजाओं एवं पार्लियामेण्ट के द्वारा किया जाता था। फ्रांसीसी पार्लियामेण्ट या संसद जन प्रतिनिधि सभाएँ नहीं थी। इंग्लैंड की संसद की भांति उन्हें विधि निर्माण की शक्ति भी प्राप्त नहीं थी और न उनका कार्यपालिका व राष्ट्रीय धन पर नियंत्रण ही था। वे प्रमुख रूप से 'याया-लय' थे तथा उन्हें कुछेक प्रशासनिक मामलों को नियंत्रित करने की शक्ति प्राप्त थी। मंत्रिगण फ्रेच पार्लियामेण्ट के प्रति उत्तरदायी नहीं होते थे। इनके सदस्य अधिकांशतया यायावीश, नोटेरी (Notaries) एवं अन्य अधिकारी हुआ करते थे जो अपने पद ग्रहण करके प्राप्त करते थे। इनका जनता के निर्वाचित प्रतिनिधि नहीं कहा जा सकता था। इनके हित भी सामान्य हितों से सम्बंधित नहीं थे क्योंकि यह सभी सदस्य समाज के उच्च वर्ग से ही सम्बंधित हुआ करते थे। शासन में उनका प्रभाव भी विशेष नहीं था। अतः तत्कालीन फ्रांस में शासन की सम्पूर्ण शक्तियाँ राजा के हाथों में केन्द्रित थीं और वह अपनी इच्छानुसार ही विधियों के निर्माण के साथ-साथ शासन और न्याय करता था। फलस्वरूप फ्रांस में निरंकुश व्यवस्था प्रचलित थी और नागरिक स्वतंत्रता का पूर्ण अभाव था। मोटेस्क्यू व्यक्ति की स्वतंत्रता का प्रबल समर्थक था। अपनी रचना में वह इसी प्रश्न पर मनन करता है। उसने व्यक्ति की स्वतंत्रता के हेतु निरंकुश सत्ता को सीमित करने की आवश्यकता का अनुभव किया था।

7 *Two Treatises of Government*, Chap. XII

8 Montesquieu *L'Esprit des Lois* (The Spirit of the Laws), Bk. XI, Ch. IV

मोटेस्क्यू की दृष्टि में स्वतंत्रता श्रेष्ठ मानवीय गुण है। शक्ति प्रयत्नकरण के सिद्धान्त का समझने के लिए यह आवश्यक है कि यह भी तात्पर्य कर लिया जाय कि मोटेस्क्यू की दृष्टि में राजनीतिक स्वतंत्रता (Political Liberty) क्या अर्थ है। मोटेस्क्यू के अनुसार स्वतंत्रता विधि सम्मत आचरण है। 'स्वतंत्रता विधि-सम्मत कार्यों को करने का अधिकार है। यदि कोई नागरिक विधि द्वारा निषिद्ध कार्यों को करता है तो वह स्वतंत्र नहीं है क्योंकि इससे उसके अन्य अधिकारों को भी समान शक्ति प्राप्त हो जायगी।' इसका अर्थ है कि सभी नागरिकों को विधि द्वारा निर्धारित सीमा के औचित्य को स्वीकार करना चाहिए। मोटेस्क्यू के लिए विधि से तात्पर्य लिखित या अलिखित कानून या परम्परागत विधियाँ एवं परम्पराओं से ही नहीं था। उसके अनुसार विधि एक सिद्धांत है अर्थात् एक विशेष प्रकार के शासन का सिद्धान्त है। इसे हम वांछित (desirable) सम्यता की भावना की भी संज्ञा दे सकते हैं। स्मरणीय है कि विधि, परम्परा, अलिखित कानून, यहाँ तक कि शासन के स्वरूप का निर्धारण भी भावना द्वारा ही होता है। शासन के किसी विशेष संगठन के फलस्वरूप शासन में मनुष्यों को स्वतंत्रता प्राप्त नहीं हो सकती। लोकतन्त्रीय एवं कुलीनतन्त्रीय व्यवस्थाएँ अपने आप में स्वतंत्र नहीं होती। तो प्रश्न यह है कि स्वतंत्रता फिर कहाँ सम्भव है? मोटेस्क्यू के अनुसार राजनीतिक स्वतंत्रता मध्यम (moderate) सरकार में ही सम्भव है लेकिन हमेशा इनमें भी स्वतंत्रता सम्भव नहीं होती। राजनीतिक स्वतंत्रता तभी सम्भव होती है जब कि उनमें शक्ति का दुरुपयोग नहीं होता। मोटेस्क्यू का कथन था कि यह अनुभव सिद्ध है कि 'प्रत्येक सत्ताधारी व्यक्ति ने उस हद तक सत्ता का दुरुपयोग किया है जब तक कि उस पर प्रतिबंध निर्धारित नहीं किये जाते हैं।' इस घुराई को दूर करने के लिए यह आवश्यक है कि सत्ता द्वारा सत्ता (power) पर उचित ढंग से प्रतिबंध लगाकर सत्ता के दुरुपयोग को रोका जाय।

मोटेस्क्यू इसको सम्भव मानता था। उसके अनुसार संविधान ऐसा होना चाहिए कि किसी भी व्यक्ति को विधि के विपरीत कार्य करने एवं विधि-सम्मत कार्य करने के लिए बाध्य न होना पड़े। मोटेस्क्यू का इसमें यह तात्पर्य था कि व्यक्तियों के ऐसे निकायों की स्थापना की जाय जो एक दूसरे के समक्ष हों। यदि कोई निकाय अपने क्षेत्र का अतिक्रमण करना है तो दूसरे निकाय के द्वारा उसका प्रतिवाद होना चाहिए। प्रत्येक निकाय (body) को कुछ शक्तियाँ प्राप्त होनी चाहिए जिसकी वे स्वयं अतिक्रमण से रक्षा करें। प्रतिस्पर्धी अधिकारियों में शक्ति का विभाजन इस प्रणाली की विशेषता है।

मोटेस्क्यू की यह धारणा थी कि इस व्यवस्था के फलस्वरूप इंगलैण्ड में

- 9 'Liberty is a right of doing whatever the laws permit and if a citizen could do what they forbid, he would be no longer possessed of liberty, because all his fellow citizens would have the same power'

—Montesquieu

व्याप्त राजनीतिक स्वतन्त्रता को प्राप्त किया जा सकता है। राजनीतिक स्वतन्त्रता मन की ऐसी निश्चिन्तता की स्थिति है जो प्रत्येक व्यक्ति में सुरक्षा की भावना पर आधारित होती है। इस स्थिति के लिए यह आवश्यक है कि शासन ऐसा हो कि किसी को किसी से भयभीत न होना पड़े। मोटेस्क्यू के शब्दों में स्वतन्त्रता सुरक्षा में या सुरक्षा सम्बन्धी जन भावना में निहित है।¹⁰ जब प्रजा को अपनी निर्दोषिता के रक्षाध सरक्षण प्राप्त नहीं होता तो स्वतन्त्रता समाप्त हो जाती है।

मोटेस्क्यू अन्य उदारवादी विचारकों की भांति यह स्वीकार करता था कि राज्य के द्वारा व्यक्ति की स्वतन्त्रता का अतिक्रमण किया जाता है। अतः उसने स्वतन्त्रता को राज्य के नियन्त्रण से मुक्त करने का आदेश अपने समक्ष रखा था। मोटेस्क्यू तत्कालीन फ्रांस की निरकुश राजतन्त्रीय व्यवस्था को राजनीतिक स्वतन्त्रता का शत्रु मानता था। वह उसे सीमित करने के साधनों की खोज में था जिससे कि निरकुशतन्त्रीय व्यवस्था पर जबरोध लगाकर उसे सन्तुलित कर दिया जाय। तत्कालीन सदन उसे इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए अत्यधिक महत्वपूर्ण साधन प्रतीत हुई। अतः उसने इस सस्था का समर्थन किया।

मोटेस्क्यू ने इंगलण्ड की भी यात्रा की थी और उसने वहाँ की शासन प्रणाली का निकट से अध्ययन भी किया था। उसके अनुसार इंगलण्ड में पायी जान वाली राजनीतिक स्वतन्त्रता का रहस्य यह तथ्य था कि शासन की शक्तियाँ एक व्यक्ति या व्यक्ति-समूह में केन्द्रित न होकर पृथक् पृथक् व्यक्तियों के हाथ में थी। उसने इस व्यवस्था से प्रेरणा ग्रहण करते हुए शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत का प्रतिपादन किया था।

मोटेस्क्यू के अनुसार प्रत्येक शासन में तीन प्रकार की शक्तियाँ होती हैं। य हैं नमश विधायी शक्ति, कार्यपालक शक्ति जो अन्तर्राष्ट्रीय विधि सम्बन्धी मामलों से सम्बन्धित होती है तथा वह कार्यपालक शक्ति जो देश की विधि सम्बन्धी मामलों से सम्बन्धित होती है। प्रथम शक्ति के अतगत राजा या शासक स्थायी एवं अस्थायी विधियाँ का निर्माण करता है तथा पुरानी विधियाँ को संशोधित या रद्द करता है। कार्यपालक शक्ति के अतगत युद्ध या संधि के अलावा राजदूता की दूसरे देशों में नियुक्ति और दूसरे देशों के राजदूता का स्वागत किया जाता है तथा सावजनिक सुरक्षा की स्थापना एवं देश की आक्रमणों से रक्षा की जाती है। तृतीय के अतगत शासन अपराधियों को दण्डित करता है तथा व्यक्तियों के मध्य उत्पन्न विवादों का निबटारा करता है।

जब विधायी एवं कार्यपालिका शक्तियाँ एक ही व्यक्ति या शासक के एक ही निकाय में केन्द्रित हो जाती हैं तो स्वतन्त्रता का अस्तित्व नहीं रहता क्योंकि ऐसी

10 "It (political liberty) consists in security, or in the opinion people have of this security"—Montesquieu *L'Esprit des Loix*, Bk. XII, Ch. II

अवस्था में इस बात का भय हुआ जाता है कि वही राजा व सीनट अत्याचारी विधियाँ का निर्माण करके उन्हें अत्याचारपूर्ण ढंग से क्रियायित न करने लगें।

“इसी प्रकार यदि ‘यायिक’ शक्ति को विधायी या कार्यपालिका शक्ति से पृथक् नहीं किया जाता तो स्वतन्त्रता की स्थापना नहीं हो सकती। यदि इस (‘यायिक शक्ति’) का विधायी शक्ति के साथ संयुक्त कर दिया जाय तो प्रजा के जीवन व स्वतन्त्रता को स्वेच्छाचारी नियंत्रण का शिकार होना पड़ेगा क्योंकि ऐसी स्थिति में ‘यायाधीश ही विधि निमाता होगा। यदि ‘यायिक’ शक्ति का कार्यपालिका शक्ति के साथ संयुक्त कर दिया जाय तो ‘यायाधीश का व्यवहार हिंसासक्त एवं अत्याचारपूर्ण हो सकता है। यदि एक ही व्यक्ति या व्यक्तियों के समूह में चाहें व अभिजात्य वर्ग या साधारण जनता में से ही क्या न हो, तीनों शक्तियाँ अर्थात् विधि निर्माण, सावजनिक प्रस्तावों का क्रिया-व्ययन एवं व्यक्तियों के विवादों को तय करने के कार्य केन्द्रित कर दिये जायें तो प्रत्येक चीज का अन्त निर्दिष्ट है।”¹¹

प्रसिद्ध विधिवेत्ता ब्लैकस्टोन ने भी शक्तियों के पृथक्करण का समर्थन किया है। उसके अनुसार ‘जब कभी विधि निर्माण एवं क्रिया-व्ययन के अधिकार एक व्यक्ति या एक ही व्यक्ति समूह को प्राप्त होते हैं तो सावजनिक स्वतन्त्रता नहीं हो सकती। शासन के द्वारा अत्याचारी विधियाँ का निर्माण किया जा सकता है एवं उन्हें अत्याचारी ढंग से क्रियायित भी किया जा सकता है क्योंकि उसके पास वे सब शक्तियाँ होती हैं जो विधि निर्माता के रूप में उसे प्राप्त होनी चाहिए। यदि ‘यायिक शक्ति विधि निर्माण शक्ति में संयुक्त हो तो प्रजा का जीवन, सम्पत्ति एवं सुरक्षा ऐसे स्वेच्छाचारी यायाधीशों के हाथ में होगी जिनके निम्न उनके विचारों द्वारा ही निर्दिष्ट होंगे, न कि किसी मौलिक विधि सिद्धांत द्वारा जिनका पालन ‘यायाधीशों द्वारा किया जाना अनिवार्य हो। यदि ‘यायिक शक्ति कार्यपालिका से संयुक्त हो तो इस एकता के कारण वे व्यवस्थापिका से कहीं अधिक शक्तिशाली सिद्ध होगी।’¹² स्मरणीय है कि यद्यपि न भी गम्भीरता से शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत की आलोचना नहीं की है।

माटेस्व्यू के इस सिद्धांत का उन समाजों पर विशेष प्रभाव पड़ा जो अत्याचारी शासनों से पीड़ित थे। 18वीं शताब्दी के लेखकों पर इस सिद्धांत का विशेष प्रभाव था तथा परिवर्ती सदियों के राजनीतिक चिंतन एवं व्यावहारिक राजनीति दोनों का इस सिद्धांत ने प्रभावित किया है। अमेरिका एवं फ्रांस की शक्तियों की इस सिद्धांत से विशेष प्रेरणा प्राप्त हुई थी।

आलोचना—इस सिद्धांत की अनेक आधारों पर निम्न आलोचना की गयी है

(1) माटेस्व्यू को इस सिद्धांत के सम्बन्ध में ग्रेट ब्रिटेन से प्रेरणा मिली थी। उसकी वारणा थी कि ग्रेट ब्रिटेन में व्यक्तियों को जो स्वतन्त्रता प्राप्त है उसका कारण

11 *L. Esprit des Lois*, Bk XI, Ch VI

12 Blackstone *Commentaries on the Laws of England*, Vol I, pp 146 and 269

वहाँ के शासन में शक्तियों का पृथक्करण है परन्तु यह माटेस्व्यू का भ्रम था। इंग्लण्ड में उस समय संसदीय प्रणाली का प्रारम्भ ही हुआ था तथा दलीय व्यवस्था का भी वर्तमान रूप पूरी तरह उत्पन्न कर सामने नहीं आया था। उस समय इंग्लण्ड में राजा और संसद के दोनों सदनों की शक्तियाँ सन्तुलन में थीं तथा 'यायपालिका' पर्याप्त स्वतंत्र थी। स्पष्ट है कि माटेस्व्यू द्वारा प्रतिपादित शक्ति-पृथक्करण का आधार ही गलत था।

(2) यह कथन भी सत्य नहीं है कि शक्ति पृथक्करण के बिना स्वतंत्रता की रक्षा सम्भव नहीं है। संसदीय शासन-प्रणालियों में शक्ति पृथक्करण नहीं होता लेकिन यह कहना गलत है कि वहाँ स्वतंत्रता नहीं है।

(3) शासन के कार्यों में सावधानी एकता होती है। उन्हें पूर्णरूपेण पृथक् करने का अर्थ शासन-व्यवस्था का पंगु बना देना है। अतः इस सिद्धांत की भी सीमाएँ हैं। इसे सावधानी के रूप में लागू नहीं किया जा सकता है। ऐसा करना अविवेकी एवं व्यावहारिक होगा। शक्तियों के पृथक्करण का अर्थ है कि शासन के विधायी, कार्यपालक एवं 'यायिक' कार्य शासन के विभिन्न विभागों द्वारा पृथक्-पृथक् रूप से सम्पादित किये जायें। इसका अर्थ निरपेक्ष पृथक्ता नहीं है। शासन के विभिन्न अंग जब एक-दूसरे के साथ मिलकर कार्य करते हैं तभी उनके द्वारा वांछित लक्ष्य की प्राप्ति सम्भव है।

(4) अनेक विद्वान् शासन के कार्यों को विधायी, कार्यपालक एवं 'यायिक' कार्यों में वर्गीकृत करना स्वीकार नहीं करते। वे माटेस्व्यू के शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत को स्वीकार नहीं करते।

(5) शक्तियों के पृथक्करण का एक स्वाभाविक परिणाम यह होता है कि शासन के सभी अंगों का समान महत्व है। लेकिन यह सत्य नहीं है। व्यवस्थापिका का शासन के दो अन्य अंगों से अधिक महत्त्व है। व्यवस्थापिका जनता का प्रतिनिधित्व करती है और जनता की इच्छा का विधिया के रूप में अभिव्यक्त करती है। शेष दोनों विभाग विधान मण्डल द्वारा निर्मित विधियों को सुचारु रूप से क्रियान्वित करते हैं। शक्तियों के पृथक्करण के आधार पर कार्यपालिका के व्यवस्थापिका से पृथक् होने के फलस्वरूप यह सम्भव है कि विधिया सही अर्थों में क्रियान्वित न की जायें।

(6) लोकतंत्र में शक्तियों के पृथक्करण की कोई आवश्यकता नहीं है और न उसकी कोई व्यावहारिक उपयोगिता ही है। माटेस्व्यू ने फ्रांस की तत्कालीन निरंकुशतादीय व्यवस्था के प्रभाव में शक्तियों की पृथक्ता का सुझाव दिया था। लोकतंत्र में तो शासन की शक्ति जनता के प्रतिनिधियों के हाथ में होती ही है अतः अत्याचार की सम्भावना कम होती है।

संयुक्त राज्य अमेरिका एवं शक्तियों का पृथक्करण

फाइनर के अनुसार "यह कभी बात नहीं होगी कि अमेरिकी संविधान निर्माताओं ने माटेस्व्यू के सिद्धांत से अथवा स्वतंत्रता और सम्पत्ति की रक्षा की माँग से

प्रेरित होकर शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत का अमरिकी संविधान में स्थान दिया है। लेकिन यह स्पष्ट है कि वे माटेस्व्यू द्वारा व्यक्त एवं पारिभाषित राजनीति में स्वतंत्रता को प्राप्त करना चाहते थे तथा निरंकुशतन्त्र को सीमित करने के दृष्टान्त थे।¹³ इसमें स्पष्ट है कि वे मोटेस्व्यू के सिद्धान्त से प्रभावित थे। अमरिकी संविधान निम्नानुसार ने जानबूझकर विस्तृत रूप से शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत का अपनाया है।¹⁴

वर्तमान युग में संयुक्त राज्य अमेरिका ही शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का स्वीकार करने वाला सबसे महत्वपूर्ण देश है।

मसेच्यूसेट्स राज्य के संविधान (1780) में शक्ति-पृथक्करण के सिद्धांत की छाप स्पष्ट है। इस संविधान में घोषणा की गयी है कि "इस राज्य में व्यवस्थापिका कभी भी न तो कार्यपालक एवं यायिक शक्तियाँ का प्रयोग करगी और न ही 'यायपालिका' विधायी एवं कार्यपालिका शक्ति का या उनमें से किसी एक का प्रयोग करगी, जिससे शासन व्यक्तियों की स्वेच्छा पर निर्भर न होकर विधि पर आधारित हो।" सात वर्ष पश्चात् 1787 ई. में संयुक्त राज्य अमेरिका के संघीय संविधान का निर्माण करने वाले सम्मेलन के सदस्यों पर इस सिद्धान्त का प्रभाव स्पष्ट था लेकिन उनके द्वारा इस सिद्धांत को कुछ संशोधित रूप में ही मान्यता दी गयी है।

हैमिल्टन, मेडिसन एवं जय (जो सभी बाद में संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति बन) ने 'फ़ेडरलिस्ट' नामक रचना में कहा है कि "एक व्यक्ति या कुछ व्यक्तियों के हाथों में विधायी, कार्यपालक एवं यायिक शक्ति के एकीकरण को ही अत्याचार का बीज की संज्ञा दी जानी चाहिए, भले ही वह व्यक्ति एक व्यक्ति-समूह वंशानुगत आधार पर नियुक्त हो या मनोनीत हो या जनता द्वारा निर्वाचित हो।" जेम्स मेडिसन¹⁵ ने 'फ़ेडरलिस्ट' में ही अपने मत की पुष्टि में मोटेस्व्यू से उद्धरण प्रस्तुत किये हैं। एक दूसरे सदस्य जॉन आदम का कथन था कि "यदि एक ही प्रतिनिधि सभा को सभी शक्तियाँ—विधायी कार्यपालक एवं यायिक—दे दी जाती है तो ऐसी व्यवस्था निरंकुश शासन से भी अधिक है और देरअवेर में अल्पसंख्यका के अधिकार का अतिक्रमण होगा।"

कैलीफ़ोर्निया राज्य के संविधान में घोषणा की गयी थी कि शासन की शक्तियाँ तीन विभागों—विधानमण्डल, कार्यपालिका एवं 'यायपालिका'—में विभाजित होंगी और कोई व्यक्ति जिसे इनमें से एक भी शक्ति के प्रयोग का अधिकार प्राप्त नहीं होगा किसी भी शक्ति का प्रयोग नहीं करेगा।

संयुक्त राज्य अमेरिका का वर्तमान संविधान भी शक्ति पृथक्करण पर आधारित है। विधायी शक्ति कांग्रेस में,¹⁶ कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति में¹⁷ और यायिक

13 Finer H. *The Theory and Practice of Modern Government*, 1956, p. 99

14 Madison *The Federalist*, Essay XLVII

15 Article I

16 Article II

शक्ति सर्वोच्च 'यायालय तथा अन्य सघीय 'यायालया में, जो समय समय पर कांग्रेस द्वारा स्थापित किये जायें, अधिष्ठित है।¹⁷ यद्यपि सविधान में शक्ति पृथक्करण का कोई स्पष्ट उल्लेख नहीं है परंतु शासन के तीन अंगों को पृथक् पृथक् अनुच्छेदों के द्वारा पृथक् शक्ति प्रदान की गयी है। इस व्यवस्था से अमेरिकी सविधान में शक्तियों के पृथक्करण की स्थापना हुई है। अधिकांश अमेरिकी नागरिक शक्तियों के पृथक्करण को प्राकृतिक विधि की भांति विवाद के परे मानते थे। अमेरिकी सर्वोच्च 'यायालय ने भी अमेरिकी सविधान में शक्ति पृथक्करण के अस्तित्व को स्वीकार किया है। सर्वोच्च 'यायालय के अनुसार अमेरिकी सविधान का यह एक प्रमुख गुण है कि राज्यों एवं राष्ट्रीय सरकार को जो शासन की शक्तियां प्रदान की गयी हैं वे तीन—कायपालक, विधायी एवं 'यायपालिका—विभागों के मध्य विभाजित हैं।

इस प्रणाली के सफल सम्पादन के लिए यह आवश्यक है कि जिन व्यक्तियों को एक शाखा की शक्तियां प्रदान की गयी हों उन्हें दूसरे विभाग को प्रदत्त शक्तियों में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए अपितु प्रत्येक को विधि के अधीन अपने विभाग तक ही सीमित होना चाहिए।¹⁸

अमेरिकी सघीय सविधान में शक्ति-पृथक्करण के सिद्धांत को काफी सशोधित कर दिया गया है। सघीय विधानमण्डल—कांग्रेस—द्विसदनात्मक है। दोनों सदनों के सदस्यों को भिन्न-भिन्न कालों के लिए भिन्न तरीकों से निर्वाचित किया जाता है। सीनेट के सदस्य छ वर्ष के लिए निर्वाचित किये जाते हैं तथा एक तिहाई सदस्य प्रति दो वर्ष पश्चात् अवकाश ग्रहण करते हैं। प्रतिनिधि सभा का कार्यकाल दो वर्ष है और उसके सदस्य प्रत्यक्ष रीति से जनता द्वारा चुने जाते हैं। दोनों सदन एक दूसरे पर अवरोध (check) के रूप में कार्य करते हैं। कायपालिका न तो व्यवस्थापिका पर निर्भर है और न ही जनता पर। सविधान निर्माता कायपालिका को प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित करके अत्यधिक शक्तिशाली बनाने के इच्छुक नहीं थे। अतः कायपालिका (राष्ट्रपति) के निर्वाचन के लिए विशेष निर्वाचक मण्डल की व्यवस्था की गयी है। राष्ट्रपति को भी निर्वाध क्षेत्राधिकार प्राप्त नहीं है।

संयुक्त राज्य अमेरिका में कायपालिका को विधि निर्माण में अधिकार प्रदान किया गया है। उसे कांग्रेस द्वारा पारित विधियों पर आंशिक निषेधाधिकार (partial-veto) प्राप्त है। कांग्रेस के नाम राष्ट्रपति सन्देश भेजकर विधियों का प्रस्ताव कर सकता है। इसी प्रकार, व्यवस्थापिका अर्थात् कांग्रेस को कायपालिका शक्तियां प्राप्त हैं। सीनेट—कांग्रेस का द्वितीय सदन—को राष्ट्रपति द्वारा की गयी सन्धि एवं नियुक्तियों को दो तिहाई बहुमत से अनुमोदित करने का अधिकार प्राप्त है। युद्ध करने एवं शांति स्थापित करने की शक्तियां कांग्रेस को प्राप्त हैं। सघीय सरकार के पदाधिकारियों को कांग्रेस की सदस्यता प्राप्त नहीं हो सकती। कायपालिका अर्थात् राष्ट्र

17 Article III

18 *Kilbourn vs Thompson* (S C)

पति आर उसके मंत्रिमण्डल के सदस्य कांग्रेस में उपस्थित नहीं हो सकते। अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय के 'यायाधीन' की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा सीनेट के अनुमोदन से की जाती है। लेकिन अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय का कांग्रेस द्वारा पारित विधियाँ वा वधानिकता की परीक्षा करने का अधिकार प्राप्त है। दलीम पद्धति के कारण शक्ति-पृथक्करण की कठोरता और भी कम हुई है। राजनीतिक दल व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका के मध्य एक कड़ी का कार्य करते हैं। राष्ट्रपति एवं कांग्रेस में जब एक ही दल के सदस्य होते हैं, जैसा 1895 से 1911 ई तक था, तो वे एक ही दलीम समिति के निर्देश के अधीन समान उद्देश्य की प्राप्ति के लिए कार्य करते हैं।

अमेरिकी राज्या की सरकारों में शक्ति-पृथक्करण अधिक पूर्ण रूप में पाया जाता है। व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका के सदस्य तथा राज्यपाल एवं अन्य अधिकारी जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं। राज्या के संविधान में दो व्यवस्थाएँ शक्ति-पृथक्करण का अपवाद हैं। प्रथम, प्रायः सभी राज्या में गवर्नरों का आंशिक नियुक्ति अधिकार तथा व्यवस्थापिका को सदन भेजने का अधिकार प्राप्त है। द्वितीय, सभी राज्या के न्यायालयों में शासन के कार्यों की वैधता की चुनौती दी जा सकती है।

संयुक्त राज्य अमेरिका के संघीय संविधान निर्माताओं ने संविधान में शक्तियों के पृथक्करण की घोषणा नहीं की है। संविधान में फाइनर के अनुसार "वितरणात्मक अनुच्छेद (distributing clause) नहीं था और पूर्ण पृथक्ता की भी व्यवस्था नहीं थी क्योंकि ऐसी अवस्था में शासन चलाना ही असम्भव हो जाता।"¹⁹ संविधान में अब रोब एवं संतुलन (checks and balances) की व्यवस्था द्वारा शासन का व्यवस्थित रूप में संचालन सम्भव हो सका है।

अमेरिकी संघीय संविधान के आलोचकों को संविधान की व्यवस्था से नवीन प्रकार के अधिनायकता का उदय का भय था। जेम्स मेडीसन ने इस आलोचना का उत्तर दिया है और उत्तर में उसने मोटेस्वी के तर्कों को भुक्तहस्त रूप में प्रस्तुत किया है। मोटेस्वी के विचारों के अनुसार "इंग्लैंड की सरकार के विभागों में पूरी तरह पृथक्करण नहीं है। इनमें आंशिक सम्मिश्रण है जो स्वतंत्रता के लिए हानि कारक नहीं है। शासन की प्रकृति अतिरम्भणात्मक (encroaching nature) है और इस स्वीकार भी किया गया है।" मेडीसन की व्यवस्थापिका की विस्तारवादी शक्ति से विशेष भय था क्योंकि विधायी शक्ति की व्याख्या कठिन है। व्यवस्थापिका वित्त पर नियंत्रण के माध्यम से कार्यपालिका के अधिकारों पर नियंत्रण कर सकती है। जब मेडीसन की दृष्टि में व्यवस्थापिका की शक्ति के विस्तार को रोकने की आवश्यकता है। उसने जेफरसन के इस सुझाव को स्वीकार नहीं किया कि शासन के तीन में से दो अंग जब संविधान के अतिरम्भण के कारण सहायन की मांग करें तो जनता से अपील की जाय। मेडीसन का तर्क था कि इससे संविधान की

पवित्रता एवं स्थिरता में से जनता का विश्वास उठ जायेगा। उसने यह सुझाव दिया था कि शासन के आंतरिक ढांचे में ऐसी व्यवस्था की जाय कि "उसके विभिन्न घटक अग्रा में स्वामाधिक सम्बंध बने रहें और सभी अंग यथास्थान रहकर अपने कार्य कर सकें।" ²⁰ अतः संघीय अमेरिकी संविधान में पूर्ण शक्ति-पृथक्करण से उत्पन्न दोषों को दूर करने के लिए अवरोध एवं सन्तुलन की व्यवस्था की गयी है। एक अंग की शक्ति पर दूसरे अंग द्वारा रोक (check) लगाकर शासन की शक्तियाँ को संतुलित किया गया है। अतः अवरोध एवं सन्तुलन का सिद्धांत (The principle of checks and balances) शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत का पूरक है और उसे व्यावहारिक बनाता है।

अत्याचार से रक्षा एवं स्वतंत्रता की स्थापना के अतिरिक्त संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान निर्माताओं ने शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत को एक अन्य कारण से भी अपनाया था। सम्पत्तिशाली, कुलीनता-प्रेमी एवं मध्यम वर्ग को विधान मण्डल में गैर-सम्पत्तिशाली वर्गों के प्रतिनिधियों के बहुमत का भय था। प्रो. एफ. ए. केव (Prof F A Cave) के अनुसार सम्पत्तिशाली वर्ग ने अपनी सम्पत्ति एवं सुविधा की रक्षा की व्यवस्था शासन को इस प्रकार संहत करके प्राप्त की है कि अल्प सहायक सम्पत्तिशाली वर्ग शासन के एक या अधिक अंगों का अवरोध एवं सन्तुलन प्रणाली के अनुसार प्रयोग करके जनता के ऐसे प्रत्येक कार्य को जो शक्तिशाली वर्ग के लिए अहितकार हो, रोक सकते हैं।

स्मरणीय है कि डॉ. चार्ल्स ए. बीयर्ड²¹ ने 'संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान की आर्थिक व्याख्या' नामक अपने लेख में यह सिद्ध किया है कि संघीय संविधान ऐसे व्यक्तियों के प्रयत्नों का परिणाम है जिनके आर्थिक हितों को 1777 ई. के परिसंघ (Confederation of 1777) द्वारा स्थापित शासन प्रणाली से क्षति पहुँची थी। अतः वे ऐसे संविधान के निर्माण के लिए कृतसंकल्प थे जिसके अंतर्गत उनके हितों की रक्षा एवं संवर्धन हो सके।

फाइनर के अनुसार अमेरिकी संविधान निर्माताओं के उपरोक्त सभी उद्देश्यों की पूर्ति तो न हो सकी लेकिन मुख्य उद्देश्य अवश्य पूर्ण हो सका। वे शासन की शक्तियों को सफलतापूर्वक पृथक् कर सके थे। उन्होंने कार्यपालिका को व्यवस्थापिका से पृथक् कर दिया। व्यवस्थापिका को दो सदनों में विभाजित करने से उनमें निरंतर प्रतिस्पर्धा की सम्भावना हो गयी तथा व्यवस्थापिका को कार्यपालिका एवं उसके दायित्वों से पूर्णरूपेण पृथक् कर दिया। त्रिटेन एवं फ्रांस की विधि निर्माण-प्रक्रिया से मिश्र विधि प्रक्रिया एवं वित्त विधेयक प्रक्रिया की स्थापना की। संयुक्त राज्य अमेरिका में मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का पूर्ण अभाव है। प्रत्येक विभाग का अपना पृथक् दायित्व है।

20 *The Federalist*, Essay LI, para 1

21 Beard, C A *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, 1913, quoted by K C Wheare *op cit*, pp 67-68

शक्ति पृथक्करण के कारण संयुक्त राज्य अमेरिका में अनेकों समस्याएँ उत्पन्न हुई हैं जिनके समाधान की आवश्यकता पड़ी है। समाज को अनेक बार निराश भी होना पड़ा है। शासन की अथ व्यवस्था को नियमित करने के प्रयत्नों के कारण व्यवस्था पिका एवं कायपालिका के मध्य क्षेत्राधिकार के प्रश्न पर तीव्र विवाद उत्पन्न हो गए थे। कांग्रेस ने कायपालिका की नीतियों पर सदैव ही नियंत्रण रखा है, यहाँ तक कि रूजवेल्ट का प्रथम राष्ट्रपतित्व-काल भी इसका अपवाद नहीं था। राष्ट्रपति एक दल का और कांग्रेस में बहुमत दूसरे दल का होता है तब दोनों के मध्य गतिरोध के प्रायः अधिक अवसर होते हैं। ऐसी अवस्था में प्रायः राष्ट्रपति निषेधाधिकार (veto) के अस्त्र का खुलकर प्रयोग करता है तथा कांग्रेस राष्ट्रपति द्वारा समर्थित नीतियाँ पर विधि निर्माण को अस्वीकार कर देती है।

कांग्रेस द्वारा अपनी विधियों के उचित क्रिया-व्ययन के लिए स्वतंत्र नियामकीय आयोगों की नियुक्ति की जाती है जो कायपालिका के नियंत्रण से मुक्त होते हैं। कांग्रेस ने इन आयोगों की स्थापना करके कायपालिका से पृथक् एवं स्वतंत्र अद्विधायी सत्ता का निर्माण किया है। व्यवहार में आयोगों की स्थापना से अनेक कठिनाइयाँ उत्पन्न हुई हैं। यदि आयोग राष्ट्रपति से भिन्न एवं विपरीत दृष्टिकोण रखता है तो वह राष्ट्रपति की योजना को समाप्त कर सकता है और आयोग के क्षेत्र एवं शासन की नीति के समक्ष सम्बंधित राष्ट्रपति के सभी प्रयत्न निष्फल हो जाते हैं।

आयोगों को अपने क्षेत्र में विधि निर्माण के अधिकार भी प्राप्त हैं। कांग्रेस द्वारा आयोगों को विधि निर्माण के अधिकार के प्रदत्तीकरण को सर्वोच्च न्यायालय ने अवैधानिक ठहराते हुए पेद्रोलियम कोड एवं इण्डस्ट्रियल रिकवरी एक्ट को अवध घोषित किया था। परंतु सर्वोच्च न्यायालय ने बाद में प्रशासकीय विधि-निर्माण को इस बात पर बंध माना कि ऐसी विधियाँ सुस्पष्ट होनी चाहिए।

संयुक्त राज्य अमेरिका में अवरोध एवं संतुलन

शक्ति पृथक्करण में जड़त विश्वास रखने वाले विद्वानों की भी यह धारणा है कि शक्तियों के विशुद्ध या निरपेक्ष (absolute) पृथक्करण के फलस्वरूप शासन का चलना असम्भव ही है। इस सिद्धांत के कट्टर समर्थक मेडीसन की भी यही धारणा थी। इस सिद्धांत का यह अर्थ कदापि नहीं है कि विधायी, कायपालिका एवं न्यायपालिका विभागों में परस्पर कोई सम्बंध ही नहीं हो। मेडीसन का मत था कि “तीनों विभागों द्वारा सम्बंधित होकर जब तक एक दूसरे पर नियंत्रण नहीं रखा जाता शक्ति पृथक्करण का सिद्धांत व्यवहार में असम्भव है। शक्ति पृथक्करण का यह अर्थ नहीं है कि तीनों विभागों का एक दूसरे पर नियंत्रण नहीं हो।” अनियंत्रित शक्ति हमेशा खतरनाक होती है। इसी को अत्याचारतंत्र कहते हैं। शक्ति का प्रतिरोध के लिए शक्ति आवश्यक होती है। अतः अमेरिकी संविधान

अंग्रेजों ने संविधान में शक्ति पृथक्करण को स्वीकार करते हुए अवरोध एवं चेक (checks and balances) की पद्धति को भी मायता दी है। अवरोध एवं चेक का अर्थ यह है कि शासन के प्रत्येक अंग को दूसरे अंगों की शक्तियाँ मर्यादित किया गया है। अमेरिकी संविधान में कार्यपालिका एवं विधानमण्डल शेषकर एक-दूसरे की शक्तियाँ हिस्सा प्रदान किया गया है। उनकी दृष्टि से अवरोध एवं सन्तुलन की व्यवस्था का मात्र उद्देश्य शासन की शक्ति के प्रयोग को नियंत्रित एवं विकेंद्रित (diffused) करना था। अवरोध एवं सन्तुलन के शासन के प्रत्येक अंग की स्वतंत्रता को सीमित एवं शक्ति के दुरुपयोग को रोका गया है। तीनों अंग परस्पर एक-दूसरे पर नियंत्रण रखते हैं जिसके फलस्वरूप सन्तुलन बना रहता है। अमेरिकी संविधान में यह शक्ति सन्तुलन निम्नलिखित रीति से स्पष्ट है

(1) अमेरिकी कांग्रेस द्वारा पारित विधेयकों पर राष्ट्रपति की स्वीकृति अनिवार्य है। राष्ट्रपति को दो प्रकार का निषेधाधिकार—वैधानिक निषेधाधिकार (veto) एवं परम्परागत निषेधाधिकार (conventional veto)—प्राप्त परम्परागत निषेधाधिकार को जेबी निषेधाधिकार (pocket veto) भी कहते हैं। राष्ट्रपति किसी विधेयक को स्वीकृति प्रदान नहीं करता तो कांग्रेस द्वारा उसे तैयार बहुमत से पुनः पारित करने पर वह बिना राष्ट्रपति की स्वीकृति के ही नियम बन जाता है। कांग्रेस को राष्ट्रपति पर महाभियोग लगाने का अधिकार तथा ही राष्ट्रपति को भी कांग्रेस के नाम से देश भेजने का अधिकार है।

(2) राष्ट्रपति को नियुक्तियाँ संधियाँ एवं समझौते करने का अधिकार है। कांग्रेस के द्वितीय सदन सीनेट के दो तिहाई बहुमत द्वारा इनका अनुमोदन भी आवश्यक है। स्मरणीय है कि कांग्रेस ने राष्ट्रपति विल्सन द्वारा की गयी वार्साई की संधि को अस्वीकृत कर दिया था।

(3) राष्ट्रपति देश का सर्वोच्च सेनापति होने के साथ-साथ देश की परराष्ट्र-कार्य संचालक भी हैं। जहाँ वह अपनी इच्छा से यदि चाहे तो देश को युद्ध में डाल सकता है। राष्ट्रपति बिना उचित कारण के ऐसा नहीं करे इसलिए कांग्रेस को अधिकार दिया गया है कि वह युद्ध की घोषणा की पुष्टि करें।

(4) संविधान के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय का कार्यपालिका एवं विधान-मंडल (कांग्रेस) से पूरी तरह स्वतंत्र रखा गया है किन्तु उसके न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है और कांग्रेस का द्वितीय सदन अपने दो तिहाई बहुमत से अनुमोदित करता है। कांग्रेस को न्यायाधीशों पर महाभियोग लगाने एवं पदच्युत का भी अधिकार है।

(5) राष्ट्रपति को क्षमा प्रदान करने, दण्ड को कम करने या स्थगित करने का अधिकार है।

(6) संविधान लागू होने के कुछ समय बाद ही सर्वोच्च न्यायालय ने कांग्रेस

द्वारा निर्मित एवं राष्ट्रपति द्वारा अनुमोदित विधियाँ को सविधान के विपरीत होने पर अवैधानिक घोषित करना शुरू कर दिया था। इसे ही 'न्यायिक पुनरीक्षण' (judicial review) की संज्ञा दी जाती है।

(7) कांग्रेस के दोना सदन—सीनेट एवं प्रतिनिधि सभा—एक दूसरे की शक्तियों को सन्तुलित करते हैं। प्रतिनिधि सभा द्वारा पारित वित्त विधेयक में सीनेट को आमूलचूल सन्तोषन का अधिकार है यद्यपि वित्त विधेयक सर्वप्रथम प्रतिनिधि सभा में ही प्रस्तुत किये जाते हैं। दोना सदनों की विधायी शक्ति समान है परन्तु सीनेट को कार्यपालक अधिकार प्राप्त हैं। सीनेट को प्रतिनिधि सभा द्वारा प्रस्तावित महाभियोगों के प्रस्तावों के परीक्षण का भी अधिकार है। इसके अतिरिक्त संघीय व्यवस्था भी शक्ति सन्तुलन का ही एक रूप है। संघीय शासन राज्यों के शासना पर एवं राज्य सरकारों संघीय शासन की शक्तियों पर सन्तुलन रखते हैं।

अवरोध एवं सन्तुलन की व्यवस्था शक्ति पृथक्करण को व्यावहारिक रूप प्रदान करती है। प्रो. ऑग के अनुसार "ऐसी व्यवस्था किसी अन्य सविधान में नहीं है। शक्ति पृथक्करण की पद्धति अवरोध एवं सन्तुलन की व्यवस्था सहित अमेरिकी शासन की मुख्य विशेषता है।"²³ अवरोध एवं सन्तुलन का उद्देश्य शासन के विभिन्न अंगों में एकता एवं सन्तुलन विकसित करना था परन्तु विभिन्न विभागों की एकता में बाधा हुई है तथा शासन के कार्यों में विलम्ब भी हुआ है। फाइनर के अनुसार "सविधान निर्माताओं ने जिन उद्देश्यों की कल्पना की थी वे सभी पूर्ण नहीं हो सके हैं क्योंकि उनके द्वारा शासन के नेतृत्व में एकता (जो वतमान राजनीति की अनिवार्य आवश्यकता है) को नष्ट कर दिया गया था। अध्यक्षात्मक शासन की स्थापना करके कार्यपालिका को व्यवस्थापिका से पृथक् कर दिया गया तथा कांग्रेस के दोनों सदनों में निरन्तर प्रतिस्पर्धा उत्पन्न हो गयी थी। दोना सदनों में प्रत्येक मामले में पृथक् पृथक् नेतृत्व बन गये तथा कांग्रेस को राष्ट्रपति (कार्यपालिका) की उपस्थिति एवं कार्यों से स्वतन्त्र कर दिया गया था।"²⁴ कार्यपालिका एवं व्यवस्थापिका में शक्तियों का विभाजन तथा दोनों में शक्तियों के सम्बन्ध के उचित साधनों के अभाव में शासन के कार्यों में असाधारण विलम्ब होना स्वाभाविक था। ऑग एवं रे का इस सन्दर्भ में कथन है कि अवरोध एवं सन्तुलन की व्यवस्था न जिसका उद्देश्य शासन में पूर्ण सन्तुलन एवं व्यवस्था स्थापित करना था, शक्ति पृथक्करण के दोषों को कम करने की वजह से उनकी बर्बाद कर दी थी।²⁵ कार्विन के अनुसार शक्ति पृथक्करण एवं अवरोध और सन्तुलन का व्यावहारिक महत्व आधुनिक समय में काफी कम हो गया है। राष्ट्रपति की प्रदत्त विधि निर्माण की व्यवस्था के विकास के कारण विधि निर्माण में पर्याप्त नेतृत्व प्राप्त हो गया है।²⁶ अमेरिकी संविधान निर्माताओं की कल्पना से परे राजनीतिक दलों के

23 Ogg *Essentials of American Government* p 38

24 Finer, H *op cit* p 101

25 Ogg and Ray *Essentials of American Government*

26 Corwin S E *The Constitution and What It Means Today*, p 2

उदय एवं विकास तथा उनके कार्यों ने संविधान द्वारा विभाजित शक्तियों का पुनर्बर्गीकरण सा कर दिया है और एक बड़ी सीमा तक देश के राजनीतिक जीवन में कार्यपालिका का नेतृत्व स्थापित कर दिया है। कांग्रेस ने भी संकट काल में राष्ट्रपति के नेतृत्व को स्वीकार किया है। राष्ट्रपति को विधि निर्माण की शक्तियाँ कांग्रेस प्रदान कर सकती है परन्तु कांग्रेस अपनी सभी शक्तियाँ राष्ट्रपति को प्रदान करने का अधिकार नहीं रखती। यदि कांग्रेस द्वारा ऐसा किया गया, तो सर्वोच्च न्यायालय उसके इस कार्य को अवैधानिक घोषित कर देगा। अवरोध एवं संतुलन की व्यवस्था में राजनीतिक दलों के फलस्वरूप पर्याप्त संशोधन हुआ है। संविधान जिसे पृथक् करता है, राजनीतिक दल उसे जाड़ते हैं।

शक्ति पृथक्करण एवं अवरोध एवं संतुलन के सिद्धान्तों ने भ्रम एवं विवादों का भी जन्म दिया है। कांग्रेस एवं राष्ट्रपति के बीच विभिन्न प्रकार के सम्बंध रहे हैं जो राष्ट्रपति एवं कांग्रेस के सदस्यों के व्यक्तित्व एवं तत्कालीन परिस्थितियों में बहुत अधिक प्रभावित होते रहे हैं। विल्सन का कथन था कि सत्ता के विभाजन एवं उत्तरदायित्व की अस्पष्टता के कारण संकट काल में शासन पशु हो जाता है। जितनी अधिक शक्ति विभाजित होती है, उसी अनुपात में सत्ता अनुत्तरदायी भी हो जाती है। वर्तमान काल में राज्य के कार्यों में असाधारण वृद्धि हुई है। अतः सबल प्रभावशाली एवं उत्तरदायी शासन की आवश्यकता है। प्रश्न है कि अमेरिका में प्रचलित शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत और अवरोध एवं संतुलन की प्रणाली तथा उत्तरदायी एवं शक्तिशाली शासन की आवश्यकता में समन्वय कैसे स्थापित हो? इस सम्बंध में विभिन्न सुझाव दिये गये हैं। बुड्रो विल्सन ने उत्तरदायी मंत्रिमण्डलीय प्रणाली को श्रेष्ठ मानते हुए उसे स्वीकार करने का सुझाव दिया था। लेकिन अनेक विद्वानों ने अमेरिकी प्रणाली की श्रेष्ठता की प्रशंसा की है। एक सुझाव यह भी आया है कि कार्यपालक एवं विधायी तत्वों के संयुक्त मंत्रिमण्डल की स्थापना की जाय जहाँ सीनेटर एवं प्रतिनिधि सदन के सदस्य राष्ट्रपति के मंत्रिमण्डल में शामिल किए जायें। एक अन्य सुझाव यह है कि राष्ट्रपति के मंत्रिमण्डल के सदस्यों का कांग्रेस के दोनों सदनों में उपस्थित होने, शासकीय प्रस्तावों एवं नीतियों के सदन में विचार व्यक्त करने तथा प्रश्नों का उत्तर देने का अधिकार दिया जाय। कुछ का सुझाव है कि कांग्रेस की विधियों को अवैधानिक घोषित करने के सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार को निलम्बित कर दिया जाय। इन सुझावों में से किसी को भी क्रियान्वित नहीं किया जा सका है और शक्ति-पृथक्करण, बीपड के अनुसार, आज भी अमेरिकी राजनीतिक व्यवस्था का प्रधान तत्व है तथा उसकी शासन और राजनीति में निरन्तर अभिव्यक्ति होती है।²⁷

अन्य देशों में शक्ति-पृथक्करण का सिद्धान्त

ग्रेट ब्रिटेन (Great Britain)

मोटेस्क्वी को शक्ति-पृथक्करण की प्रेरणा ग्रेट ब्रिटेन के संविधान से प्राप्त हुई

थी। लेकिन ग्रेट ब्रिटेन में शक्ति पृथक्करण भाव नहीं है। यह मोटेस्क्यू का भ्रम था। ग्रेट ब्रिटेन के संविधान के बारे में उसका अध्ययन सही नहीं था। मोटेस्क्यूकालीन समय में मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था का पूर्ण विकास नहीं हुआ था। उस समय व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका के सम्बन्धों में एक सीमा तक पर्याप्त पृथक्ता थी। 18वीं सदी के अन्त तक मंत्रिमण्डल का पूर्ण विकास हुआ था जिसके परिणामस्वरूप विधायी एवं कार्यपालक कार्य एक निकाय में अधिष्ठित हो गये और कार्यपालिका सम्बन्धी समस्त कार्यों पर मंत्रिमण्डल का नियन्त्रण स्थापित हो गया है। ब्रिटिश मंत्रिमण्डल व्यवस्थापिका अर्थात् ब्रिटिश संसद के प्रति उत्तरदायी होता है। व्यवहार में हाउस ऑफ़ कॉमन्स के विश्वासपत्रों पर मंत्रिमण्डल अपने पद पर रह सकता है। मंत्रिमण्डल के सदस्य अनिवार्य रूप से व्यवस्थापिका के सदस्य होते हैं और विधि निर्माण में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करते हैं। कार्यपालिका के सदस्य के रूप में उन्हें प्रशासकीय विधियाँ का निमाण एवं नियन्त्रण करने का अधिकार है।

ब्रिटिश संसद का उच्च सदन—लॉर्ड्स—जहाँ भी इंग्लैंड का सर्वोच्च पुनरावेदनीय न्यायालय है। नौ न्यायिक सदस्य जिन्हें *Lords of Appeal in Ordinary* कहा जाता है, इस सदन के आजीवन सदस्य रहते हैं। लॉर्ड चांसलर लॉर्ड्स का अध्यक्ष होता है जो मंत्रिमण्डल का भी सदस्य होता है एवं पुनरावेदनीय न्यायालय (*Court of Appeal*), उच्च न्यायालय (*High Court of Justice*) एवं उच्च न्यायालय के चान्सेरी विभाग (*Chancery Division of High Court*) की भी अध्यक्षता करता है। वह प्रीवी काउंसिल की न्यायिक समिति (*Judicial Committee of the Privy Council*) का भी सदस्य होता है। स्पष्ट है कि इंग्लैंड में शक्ति-पृथक्करण के सिद्धांत का नाम तक नहीं है। संसदीय प्रणाली वाले देशों में शासन व्यवस्था उत्तरदायित्व के सिद्धांत पर गठित होती है। वहाँ शक्तियों के पृथक्करण का प्रश्न ही नहीं है फिर भी इंग्लैंड में व्यवहार में न्यायपालिका कार्यपालिका एवं व्यवस्थापिका के नियन्त्रण से मुक्त है।

फ्रांस (France)

शक्ति-पृथक्करण के सिद्धांत का विकास फ्रांस में हुआ था। मोटेस्क्यू फ्रांस का निवासी था। यदि रूस ने फ्रांस की शक्ति को प्रेरणा दी थी तो मोटेस्क्यू के विचारों ने फ्रांस के प्रथम संविधानों का स्वरूप निर्धारित किया है। 1789 ई. में शक्ति के नेताओं में जिस संविधान का निर्माण किया था, उसका आधार ही यह धारणा थी कि जहाँ शक्तियों का पृथक्करण नहीं है वहाँ संविधान नहीं है। फ्रांस की राष्ट्रीय सभा ने व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका शक्तियों की पृथक्ता का सिद्धांत स्वीकार किया था। यह संविधान 1791 ई. में लागू हुआ। संविधान में शक्ति पृथक्करण की उपेक्षा सम्बन्धी कोई व्यवस्था नहीं थी। कार्यपालिका को विधायी शक्ति प्रदान नहीं की गयी थी। राष्ट्रीय सभा या माजी मसद का कोई भी सदस्य अपनी सदस्यता के समाप्त होने के 4 वर्ष पूर्व तब तक नहीं अपना नाम के किसी अन्य पद पर नियुक्त नहीं किया जा

सकता था । व्यवस्थापिका वा न्यायपालिका के अध्यक्ष द्वारा भग नहीं किया जा सकता था । "सायाथीन" जनता द्वारा निर्वाचित होते थे । न्यायपालिका का अध्यक्ष व्यवस्थापिका के कार्यों में भाग नहीं लेता था । 1793 ई. में यह संविधान अस्तित्व में आ गया । 1795 ई. में न्यायपालिका द्वारा इसमें संशोधन किया गया । उसने राजा के स्थान पर बहुत न्यायपालिका—डायरेक्टरी (Directory)—की व्यवस्था थी । डायरेक्टरी के सदस्य व्यवस्थापिका द्वारा निर्वाचित होते थे और इस प्रकार पश्चिमी प्रत्यक्ष चयन की सिद्धांत में संशोधन हो गया ।

1816 ई, 1830 ई एवं 1848 ई में फ्रांस में सविधान विभिन्न स्वरूपा में पुनर्जीवित होत रहा । 1875 ई में निर्मित फ्रांस के सविधान का स्वरूप सविधानात्मक मिश्र था परन्तु शक्ति-पृथक्करण के सिद्धान्त का अमिट प्रभाव सभी सविधानों पर बना रहा । 19वीं सदी भर यह तक किया जाता रहा कि शक्ति-पृथक्करण के सिद्धान्त के अभाव में स्वतन्त्रता नष्ट हो जायगी । 1875 ई के सविधान में संसदीय शासन-प्रणाली की स्थापना की गयी फलस्वरूप शक्ति-पृथक्करण के सिद्धान्त का मायमा नहीं दी गयी थी । तृतीय एवं चतुर्थ गणराज्य के अंतर्गत फ्रांस में संसदीय व्यवस्था थी । फ्रांसपालिका शक्ति-मंत्रिमण्डल ॥ निहित थी और उसके सदस्य राष्ट्रीय सभा के सदस्य होते थे । मंत्रिमण्डल के रूप में वे विभिन्न प्रशासकीय विभागों के अध्यक्ष भी होते थे । मंत्रिमण्डल राष्ट्रीय सभा के प्रति उत्तरदायी होता था और राष्ट्रीय सभा के विद्वांसमयन्त अपने पद पर रह सकता था । राष्ट्रपति नाममात्र का अध्यक्ष था एवं दाना सदन द्वारा संयुक्त अधिवेशन में चुना जाता था । उस विधि निर्माण पर निषेधाधिकार प्राप्त नहीं था लेकिन उस दाना सदन द्वारा पारित किये गये विधेयक पर पुनर्विचार की मांग करने का अधिकार प्राप्त था ।

फ्रांस के पाँचवें गणराज्य (1958 ई.) के अन्तर्गत नौ नगरों का गठन
 बनी हुई है। फ्रांसीसी मंत्रिमण्डल ब्रिटिश मंत्रिमण्डल का नाति हो मन्दीय फाय-
 पालिका है। मंत्रिमण्डल निम्न सदन के प्रति उत्तरदायी है जो उसी के प्रसादपत्र
 पदावृद्ध रहता है। ब्रिटिश मंत्रिमण्डल की नाति हो केन्द्र मंत्रिमण्डल द्वारा विधान
 मण्डल में विधेयक प्रस्तुत किये जाते हैं और प्रत्येक केन्द्र मंत्रिमण्डल द्वारा विधान
 प्रधानमंत्री की नाति ही फेच प्रधानमंत्री केन्द्र मंत्रिमण्डल द्वारा प्रसादित है। परन्तु इन
 देशों की व्यवस्था में कुछ महत्वपूर्ण अन्तर हैं। ब्रिटिश मंत्रिमण्डल का गठन
 फेच मंत्रिमण्डल की शक्तियाँ सीमित हैं जबकि नर्वेजियन द्वारा राष्ट्रपति
 व्यापक शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं। नर्वेजियन केन्द्र मंत्रिमण्डल के
 अपने कार्यकाल के दौरान मन्त्रि मण्डल को हटाने का अधिकार है। फ्रांस के पाँचवें गणराज्य
 अतः राष्ट्रपति की शक्ति ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के अन्तर्गत राष्ट्रपति के अधिकारों से
 वह ब्रिटिश सम्राट का उत्तरदायी मन्त्रिमण्डल नहीं है।

सिद्धांत की कुछ स्पष्टता के लिए यह स्पष्ट है। प्रथम, संस्कृत

के सविधाना म 'यायपालिका को व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित विधिमा को अवधानिक घोषित करन का अधिकार नही दिया गया है। द्वितीय, सवा-काल म किय गय अपराध या भूल के लिए किसी राजकीय कमचारी की जाच एव उह दण्डित करने का अधिकार सामान्य न्यायालय को नही दिया गया अपितु ऐसे अपराधा के लिए प्रशासकीय विधि एव 'यायालयो की पृथक से स्थापना की गयी। ऐसी ही स्थिति जमनी मे हे लेकिन इंग्लण्ड मे इससे सवा मिन व्यवस्था ह।²⁸ शक्ति-पृथक्करण क सिद्धान्त का फ्रांस म स्वामाधिक परिणाम प्रशासकीय 'यायालया की स्थापना थी। Council of State (Conseil d' Estate) फ्रांस म सर्वाच्च प्रशासनिक 'यायालय है। इस 'यायालय को स्थानीय एव केन्द्रीय कमचारिया के नागरिका के प्रति अपराध या भूला के लिए क्षेत्राधिकार प्राप्त है।

सोवियत रूस (U S S R)

रूस के 1936 ई के स्टालिन सविधान के अंतर्गत स्थापित शासन व्यवस्था म शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को मायता नही दी गयी है। विशि'सकी ने 'सोवियत सविधान एव विधि' नामक अपनी पुस्तक म यह मत व्यक्त किया है कि संयुक्त राज्य अमेरिका एव यूरोप म शक्ति-पृथक्करण के सिद्धान्त द्वारा कायपालिका की प्रमुखता को छिपाने का प्रयास किया जाता रहा है परंतु कायपालिका की प्रमुखता को रोका नही जा सका है। फाइनर को विशि'सकी के इस कथन मे कोई सत्यता नही दिखायी देती है।²⁹

रूस म मन्त्रिमण्डल सुप्रीम सोवियत के प्रति उत्तरदायी है। प्रेसीडियन भी अंत म सुप्रीम सोवियत के प्रति ही उत्तरदायी है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य सुप्रीम सोवियत के सदस्य होत हे और वे विधि निर्माण मे महत्वपूर्ण भूमिका अदा करते है। अंत रूस मे शक्ति पृथक्करण को स्वीकार नही किया गया ह।

भारत (India)

भारत का नवीन सविधान (1950) संसदीय प्रणाली की स्थापना करता है। मन्त्रिमण्डल (कायपालिका) के सदस्य संसद के सदस्य हात ह और मन्त्रिमण्डल लोक सभा के प्रति उत्तरदायी हे। राष्ट्रपति नाममात्र की कायपालिका है तथा अप्रत्यक्ष रीति से राज्यो की व्यवस्थापिकावा एव भारतीय संसद के निर्वाचित सदस्यो के निर्वाचन मण्डल द्वारा चुना जाता है। मन्त्रिमण्डल अपने पद पर लोकसभा क प्रसादपयत ही रह सकता है। प्रधानमन्त्री को लोकसभा के विघटन की माग करने का अधिकार है। राष्ट्रपति सर्वाच्च 'यायालय के 'यायावीशा की नियुक्ति करता है लेकिन संसद को उन पर महामनियोग लगान का अधिकार प्राप्त है। कायपालिका को क्षमा प्रदान करने सम्बन्धी कुछ 'यायिक अधिकार भी प्राप्त हैं। राष्ट्रपति के विरुद्ध महामनियोग

28 *Finer, H op cit*, p 104

29 *Ibid*, p 106

की जाँच का अधिकार भारतीय संसद का है। सर्वोच्च न्यायालय को संसदीय विधियाँ एवं कार्यपालिका के कार्यों का अवैधानिक घोषित करने का अधिकार है।

भारत की शासन-व्यवस्था ब्रिटिश संसदीय व्यवस्था पर आधारित है। उपरोक्त तथ्या से यह स्वयंसिद्ध है कि भारत की शासन-व्यवस्था में शक्ति पृथक्करण को मायता नहीं दी गयी है।

निष्कर्ष

व्यवहार में शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त में पर्याप्त संशोधन हुआ है। अमेरिकी संविधान-निर्माताओं ने शक्ति पृथक्करण के दोषों के परिहार के रूप में ही अवरोध एवं संतुलन के सिद्धान्त को स्वीकार किया है। शक्ति पृथक्करण एक सीमा तक ही उचित है। गेटेल के अनुसार "अपने चरम रूप में शक्ति पृथक्करण तथा अवरोध और संतुलन सुशासन के लिए खतरनाक है। बहुत अधिक शक्ति पृथक्करण से राज्य की विधिक रूप में अभिव्यक्त इच्छा के प्रशासन हेतु आवश्यक एकता एवं सहयोग में बाधा उत्पन्न होती है और बहुत अधिक अवरोध एवं संतुलन शासन में गतिरोध एवं संघर्ष उत्पन्न कर देता है जिनसे सुशासन एवं क्षमतायुक्त व्यवस्था के माग में बाधाएँ पड़ा हो जाती हैं।"³⁰ शासन के विभिन्न अंगों के एक से ही उद्देश्य होते हैं अतः शासन की सफलता के लिए विभिन्न अंगों में वांछित सहयोग आवश्यक है।

इस सिद्धान्त का अत्यन्त व्यापक प्रभाव पड़ा है। लास्की ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि "कार्यपालिका से न्यायपालिका की स्वतन्त्रता व्यक्तियों की स्वतन्त्रता के लिए आवश्यक है। शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त की उपयोगिता एवं उसका अधिकांश महत्व इस विशेषता में निहित है कि वह न्यायपालिका की स्वतन्त्रता पर सर्वाधिक धन देता है। यदि कार्यपालिका अपनी इच्छानुसार न्यायिक निर्णय देन लगता है वह राज्य का पूर्ण स्वामी बन जायेगा।"³¹ आज प्रायः सभी संवैधानिक देशों में न्यायपालिका की स्वतन्त्रता का सिद्धान्त मान्य है।

30 Gettell *Political Science*, p 216

31 Laski *A Grammar of Politics*, p 542

एकात्मक एव सघात्मक राज्य UNITARY AND FEDERAL STATES

शक्तियों का विभाजन

शासन की शक्ति के कार्यों के आधार पर विभाजित करने के सिद्धांत—शक्ति पृथक्करण—का अध्ययन हम पाचवे अध्याय में कर चुके हैं। लेकिन आधुनिक राज्यों में क्षेत्र की दृष्टि से भी शासन की शक्ति को विभाजित करने की आवश्यकता अनुभव हुई है। विशाल एव विस्तृत राज्यों का शासन एक ही केंद्र से नहीं हो सकता। सुशासन के लिए यह आवश्यक है कि राज्य को पृथक्-पृथक् प्रशासनिक इकाइयों में विभाजित कर दिया जाय और प्रत्येक को अपने क्षेत्र में शासन के कुछ विशिष्ट दायित्व सौंपे जायें। इन प्रशासनिक इकाइयों का अपना शासन-संगठन भी होता है। इस आधार पर राज्य को केन्द्रीय एव स्थानीय शासना अथवा सघीय एव क्षेत्रीय शासनों में विभाजित किया जाता है। यही एकात्मक एव सघात्मक शासना में भेद का आधार है।

शासन की शक्तियों के विभाजन की आवश्यकता न केवल राज्यों के विशाल आकार के कारण ही बाध्यनीय है अपितु इस दृष्टिकोण से भी उचित है कि शासन में अनेक दायित्वों का सम्बन्ध ऐसी समस्याओं से है जो समग्र राज्य के हित के न होकर केवल स्थानीय महत्व के होते हैं। “यदि किसी राज्य में शासन के समस्त कार्य केन्द्रीय सरकार के द्वारा ही किये जायें तो सुशासन की दृष्टि से उसका काम भार अधिक होगा और शासन में अनावश्यक व्यय एव विलम्ब होगा। इसके अतिरिक्त यह अधिक उचित एव व्यापक है कि छोटे-छोटे समाजों को उनसे सम्बन्धित मामलों में प्रशासन का अधिकार दिया जाय क्योंकि प्रत्यक्षतः व्यक्तियों द्वारा अपने से सम्बन्धित मामलों का प्रशासन अधिक अच्छी प्रकार किया जायगा और बहुत से व्यक्तियों को राजनीतिक कार्यों में भाग लेने का अवसर भी मिलेगा।”¹

क्षेत्रीय आधार पर शासन सत्ता के विभाजन से सम्बन्धित अनेक समस्याएँ हैं, जैसे—क्षेत्रों का विभाजन किस प्रकार हो, यह किस सत्ता के द्वारा निश्चित किया

1 Gettell *Political Science* 1956, p 227

जाय, कितनी शासन-सत्ता हर क्षेत्रीय इकाई को प्रदान की जानी चाहिए हर क्षेत्र में किस प्रकार की सरकार स्थापित की जानी चाहिए, आदि।²

एकात्मक एव सघात्मक राज्या का भेद उपर्युक्त प्रथम प्रश्न पर आधारित है अर्थात् क्षेत्रीय दृष्टि से शासन-सत्ता का विशेषकर राष्ट्रीय एव स्थानीय सरकारों के रूप में विभाजित करने का अधिकार विधिक दृष्टि से किस सत्ता का प्राप्त है ? सत्ता विभाजित करने की मुख्यतः दो प्रकार की पद्धति है फलस्वरूप दो प्रकार के शासन होते हैं। एक पद्धति के अन्तर्गत संविधान द्वारा शासन की सम्पूर्ण सत्ता केन्द्रीय सरकार को प्रदान की जाती है जो उस सत्ता का अपनी इच्छानुसार क्षेत्रीय उपभागों को प्रदान करता है। इन क्षेत्रीय उपभागों का केन्द्रीय सरकार अपनी स्वेच्छा से निर्माण करती है और सामान्य विधि द्वारा इनके क्षेत्र तथा अधिकारों में स्वेच्छा से परिवर्तन कर सकती है। इस प्रणाली को एकात्मक सरकार कहते हैं।³ दूसरी पद्धति के अनुसार राज्य के संविधान द्वारा स्पष्ट रूप से राष्ट्रीय एव क्षेत्रीय सरकारों के मध्य शासन की सत्ता विभाजित होती है। इस पद्धति के अन्तर्गत राष्ट्रीय सरकार और क्षेत्रीय सरकारें एक दूसरे की सत्ता में विधिक दृष्टि से हस्तक्षेप नहीं कर सकती और न इस व्यवस्था में एकाकी कोई परिवर्तन ही कर सकते हैं। शक्तियाँ का पुनर्विभाजन संविधान में सशोधन द्वारा ही सम्भव है। इस प्रणाली के अन्तर्गत स्थापित व्यवस्था को संघीय व्यवस्था या संघ शासन कहते हैं।

संक्षेप में जिन राज्यों में सम्पूर्ण शासन-सत्ता संविधान द्वारा केन्द्रीय सरकार में अधिष्ठित होती है, उन्हें एकात्मक शासन कहते हैं, और जिन राज्यों में संविधान द्वारा शासन की सत्ता को केन्द्रीय एव स्थानीय सरकारों में विभाजित कर दिया जाता है उन्हें संघीय शासन (federal government) कहते हैं। इस अध्याय में क्रमशः एकात्मक एव सघात्मक सरकारों का अध्ययन किया जायेगा।

एकात्मक शासन

विभिन्न विद्वानों ने एकात्मक शासन (Unitary Government) की भिन्न भिन्न परिभाषाएँ दी हैं। सी. एफ. स्ट्रॉम के अनुसार "एकात्मक शासन एक केन्द्रीय सरकार के अधीन संगठित होता है अर्थात् केन्द्रीय शासन द्वारा प्रशासित क्षेत्रों तथा तत्गत जिलों को जो भी शक्ति प्राप्त होती है वह उन्हें केन्द्रीय सरकार की इच्छा पर प्राप्त होती है तथा केन्द्रीय सरकार सर्वोच्च होती है और अपने क्षेत्रों को शक्ति प्रदान करने वाली विधि का उस पर कोई नियंत्रण नहीं होता।"⁴ अतः एकात्मक राज्य में डायरी के

2 Gettell *op cit*, p 228

3 *Ibid*, p 228

4 'A unitary state is one organised under a single central government that is to say, whatever powers are possessed by the various districts within the area administered as a whole by the central government and the central power is supreme over the whole without any restrictions imposed by any law granting special powers to its parts'—Strong *op cit*, p 63

अनुसार “राज्य की शक्ति एक दृश्य सर्वोच्च सत्ता ससद या जार (राजा) के हाथ में केन्द्रित होती है।”⁵

गानर के अनुसार एकात्मक शासन में “शासन की शक्ति सर्वोच्च द्वारा एक केन्द्रीय अंग या अंगों को प्रदान की जाती है एवं उसी से स्थानीय सरकारों का अधिकार या स्वायत्तता (जिसका वे प्रयोग करती हैं) तथा अस्तित्व की प्राप्ति होती है। एकात्मक सरकार की एक मुख्य विशेषता यह है कि केन्द्रीय शासन तथा अधीनस्थ क्षेत्रीय सरकारों के मध्य कोई संवैधानिक शक्ति विभाजन नहीं होता।”⁶ दूसरे शब्दों में, एकात्मक शासन शासन का ऐसा स्वरूप है जिसमें शासन की सर्वोच्च शक्ति एक अंग या अंगों में केन्द्रित होती है और जो एक सामान्य केन्द्र से कार्य करता है।

फाइनर के अनुसार ‘एकात्मक राज्य में सम्पूर्ण शासन सत्ता एवं शक्ति एक ही केन्द्र के हाथ में होती है तथा उसकी इच्छा एवं अधिकारी सम्पूर्ण क्षेत्र में सब शक्तिमान होते हैं।’⁷

उपयुक्त परिभाषाओं के आधार पर एकात्मक सरकार के सामान्य लक्षण निम्नवत् हैं—

एकात्मक शासन में—

(1) एक राज्य में एक ही शासन होता है। शासन सत्ता का एकमात्र स्रोत एवं इच्छा होती है तथा केन्द्रीय एवं स्थानीय सरकारों में शक्तियों का कोई संवैधानिक विभाजन नहीं होता है। स्ट्रांग के अनुसार केन्द्रीय सरकार की शक्ति अनियंत्रित होती है।

(2) केन्द्रीय सरकार द्वारा प्रशासकीय सुविधा की दृष्टि से क्षेत्रीय प्रशासकों का नियोजन किया जाता है। इन्हें विभिन्न देशों में भिन्न भिन्न नामों से पुकारा जाता है, जैसे—डिपार्ट्मेंट (फ्रांस में), प्रांत (ब्रिटिश भारत में), काउण्टी (इंग्लैंड में), आदि।

(3) स्थानीय सरकारें केन्द्रीय सरकार के द्वारा निर्मित होती हैं और उनकी स्वायत्तता एवं सत्ता का निर्धारण भी उसी के द्वारा होता है। एकात्मक राज्य में स्थानीय सरकारों के केन्द्रीय सरकार की अभिकर्ता माने जाते हैं।

(4) स्थानीय या क्षेत्रीय सरकारों को मौलिक शक्तियाँ प्राप्त नहीं होती।

स्ट्रांग के अनुसार एकात्मक सरकार की दो प्रमुख विशेषताएँ हैं—प्रथम, केन्द्रीय ससद (व्यवस्थापिका) की सर्वोच्चता, द्वितीय, अन्य सर्वोच्च निकायों का अभाव (the absence of the subsidiary sovereign bodies)⁸ स्ट्रांग ने इन दोनों

5 “Unitarianism in short means the concentration of the strength of the state in the hands of one visible sovereign power, be that power Parliament or Czar

—Dicey *Law of the Constitution*, ■ 157

6 Garner *Political Science and Government*, p 317

7 Finer H *op cit*, p 116

8 Strong, C F *op cit* p 84

विरोधताओं की व्याख्या करते हुए, यह स्पष्ट किया है कि संविधान द्वारा एकात्मक राज्या में केन्द्रीय व्यवस्थापिकाओं को विधि निर्माण के सर्वाच्च एवं निरपेक्ष अधिकार होते हैं। इसके अतिरिक्त एकात्मक राज्या में मधीय राज्या की भांति राज्य या क्षेत्रीय सरकारें नहीं होतीं जो संविधान द्वारा अपने क्षेत्र में स्वायत्तता का प्रयोग करती हों। मधीय राज्या में इकाइयों को प्राप्त शक्तियाँ संविधान द्वारा प्रदत्त होती हैं जिनमें मधीय सरकार द्वारा उनमें कमी या वृद्धि नहीं की जा सकती।

एकात्मक राज्य के कुछ उदाहरण इंग्लैंड, यूजीलैंड, आयरलैंड, दक्षिणी अफ्रीका, वेल्जियम, फ्रांस एवं इटली हैं। इन सभी राज्या में केन्द्रीय विधि-निर्माण सत्ता पर कोई नियंत्रण नहीं है। केन्द्रीय सरकार सत्ता का एकमात्र स्रोत होती है। इंग्लैंड में स्थानीय शासन पर्याप्त शक्तिशाली एवं स्वायत्तता-प्राप्त है लेकिन केन्द्रीय सरकार पर इसका कोई विधिक-नियंत्रण नहीं है। स्थानीय शासन के निर्णयों को केन्द्रीय सरकार स्वेच्छानुसार बदल सकती है। इंग्लैंड में स्थानीय शासन विधि निर्मात्री निकाय न होकर उपनिषदों (rules and by laws) का निर्माण करने वाले निकाय होते हैं।

गानर के अनुसार "एकात्मक शासन का सार स्थानीय स्वशासन का अभाव है। यदि कुछ स्थानीय स्वशासन है भी तो वह केन्द्रीय सरकार द्वारा प्रदत्त है और उसे वह अपनी इच्छानुसार सीमित या समाप्त कर सकती है।"⁹

एकात्मक शासन के गुण

(1) एकात्मक शासन के अंतर्गत सम्पूर्ण देश में प्रशासनिक एवं विधिक एकता तथा एकीकृत शासन की स्थापना सम्भव होती है।

(2) शासन का व्यय अपेक्षाकृत कम होता है क्योंकि एकात्मक राज्य में मध्य शासन की तरह दुहरा शासन-व्यवस्था नहीं होती।

(3) लघु एवं सम्यता तथा सांस्कृतिक एकता में युक्त राज्या के लिए एकात्मक शासन सर्वाधिक उपयुक्त है। ये सरकारें शक्तिशाली एवं सुदृढ़ होती हैं। सारे देश में एक ही कानून एवं आदेश का पालन होता है।

(4) राष्ट्रीय संकट के समय एकात्मक सरकारें अधिक शक्तिशाली प्रमाणित हुई हैं। अंतराष्ट्रीय एवं सुरक्षा सम्बन्धी दायित्वा का पालन भी वे अधिक मफलतापूर्वक कर सकती हैं क्योंकि राज्य के सभी अधिकारी उनकी अधीनता में होते हैं।

(5) राष्ट्रीय एकता की भावना के विकास के लिए एकात्मक राज्या में उपयुक्त वातावरण होता है। प्रादेशिक एवं स्थानीय भक्ति की भावनाओं को उभरने का अवसर नहीं मिलता और न विघटनकारी तत्व ही सक्रिय हो पाते हैं। एकल नागरिकता के कारण राष्ट्रीय एकता का भी बल मिलता है।

(6) आर्थिक विकास भी शीघ्रता एवं सरलता से सम्भव होता है। एक ही नियोजित नीति सारे देश को एक आर्थिक इकाई मानकर क्रियान्वित की जा सकती है।

एकात्मक शासन के दोष

(1) एकात्मक शासन में शक्तिशाली प्रांतीय एवं क्षेत्रीय संस्थाओं का अभाव रहता है। स्थानीय समस्याओं एवं नीतियों की व्यवस्था केन्द्रीय अधिकारियों द्वारा की जाती है। केन्द्रीय अधिकारियों को स्थानीय समस्याओं का पर्याप्त ज्ञान नहीं होता, फलस्वरूप स्थानीय हिता की पूर्ण रक्षा सम्भव नहीं होती है।

(2) एकात्मक शासन विशाल आकार एवं व्यापक जनसंख्या वाले राज्यों के लिए उपयुक्त नहीं होते हैं। इससे प्रशासन में शिथिलता आ जाती है तथा अनावश्यक बिलम्ब होता है। इसमें लालफीताशाही एवं नीकरशाही का बोलबाला होता है। संक्षेप में, एकात्मक शासन में प्रशासनिक केन्द्रीकरण एवं एकरूपता होती है।

(3) धर्म, भाषा, नस्ल आदि की विभिन्नताओं से युक्त राज्यों में एकात्मक शासन सफल नहीं हो सकता। प्रत्येक सांस्कृतिक समूह का अपना व्यक्तित्व होता है। एकात्मक शासन के अंतर्गत वे अपनी परम्पराओं अथवा रीतियों के अनुरूप अपना विकास नहीं कर पाते।

(4) इस शासन के अंतर्गत स्थानीय जनता में पहल करने की क्षमता का विकास नहीं हो पाता और न सावजनिक कार्यों में जनता की रुचि ही उत्पन्न हो पाती है। गानर के अनुसार "इस व्यवस्था के अधीन स्थानीय शासन की शक्ति कमजोर हो जाती है और केन्द्रीकृत नाकरशाही का विकास होता है।"

(5) एकात्मक शासन प्रणाली लोकतन्त्र के सिद्धांत के विरुद्ध है। गानर के अनुसार इस प्रणाली को कभी-कभी केन्द्रकृत (centralised government) की भी संज्ञा दी जाती है यद्यपि यह दोनों ही समान नहीं हैं लेकिन एकात्मक शासन अधिकतर केन्द्रकृत होता है। अत्यधिक केन्द्रीकरण के इस दोष को विकेंद्रित व्यवस्था को प्रोत्साहन देकर कम करने का प्रयत्न किया गया है।

फ्रान्स में एकात्मक शासन है। शासन की सम्पूर्ण सत्ता परिस स्थित केन्द्रीय सरकार में अधिष्ठित है। केन्द्रीकरण की इस व्यवस्था को शिथिल बनाने के लिए अनेक कदम उठाये गये हैं। केन्द्रीय सरकार ने अनेक प्रशासनिक मामलों को डिपार्टमेंट एवं कम्यून के प्रीफेक्ट, उप प्रीफेक्ट, मयर एवं पुलिस कमिश्नर आदि अधिकारियों को हस्तांतरित कर दिया है। इससे परिस स्थित केन्द्रीय शासन में केन्द्रीकरणजनित अव्यवस्था कम हुई है। लेकिन समस्त स्थानीय अधिकारियों की नियुक्ति परिस स्थित केन्द्रीय सरकार द्वारा ही की जाती है और वे उसके अभिकर्ता के रूप में ही कार्य करते हैं। फ्रांस में विकेंद्रिकरण की व्यवस्था इस सीमा तक ही है कि वहाँ स्थानीय स्वशासन की स्थापना की गयी लेकिन स्थानीय अधिकारियों की शक्तियाँ पर्याप्त सीमित हैं और केन्द्रीय सरकार का उन पर व्यापक प्रशासनिक नियन्त्रण है। गहरा स्थिति सभी एकात्मक राज्यों की है।

संघात्मक राज्य

संघात्मक शासन (Federal State) एकात्मक शासन का विलोम है। इसमें

शासन की सत्ता सविधान द्वारा केन्द्रीय एव स्थानीय या क्षेत्रीय (local or regional) सरकारों में विभाजित होती है और केन्द्रीय सरकार स्वेच्छा से स्थानीय या क्षेत्रीय सरकारों के सविधान प्रदत्त अधिकारों एव शक्तियों को समाप्त या परिवर्तित नहीं कर सकती। ऐसे परिवर्तन सविधान में संशोधन द्वारा ही सम्भव हैं। विभिन्न विद्वानों ने सघात्मक शासन की निम्नलिखित परिभाषाएँ दी हैं

मोटेस्क्वी (Montesquieu) के अनुसार सघ राज्य एक प्रकार का "ऐसा समझौता है जिसमें अनेक छोटे-छोटे राज्य एक ऐसे बड़े राज्य में विलीन हो जाते हैं जिसकी उनके द्वारा स्थापना की जाती है।"

फ्रीमैन के अनुसार "संघीय शासन में पूर्ण विकसित दृष्टि से एक तरफ तो सघ के सभी सदस्य शासन से सम्बन्धित मामलों में पूर्ण स्वतंत्र होने चाहिए और दूसरी तरफ सभी सदस्यों को सामूहिक रूप से सम्बन्धित विषयों में एक सामान्य सत्ता के अधीन होना चाहिए। प्रत्येक सदस्य (राज्य) अपने क्षेत्र में पूर्ण स्वतंत्र होना चाहिए परंतु एक दूसरे क्षेत्र में भी होता है जिसमें उसका पूरा अस्तित्व ही तिरोहित हो जाता है।"¹⁰

डायसी के अनुसार 'संघवाद का अर्थ है कि राज्य की शक्तियों को ऐसे अनेक समान निकायों में विभाजित किया जाय जो सविधान की अधीनता एव नियंत्रण में कार्य करते हों।'¹¹ संघीय शासन राजनीतिक व्यवस्था है जिसके द्वारा राष्ट्रीय एकता एव राज्यों के अधिकारों में समन्वय स्थापित किया जाता है।

प्रो ऑग एव रे के अनुसार "संघीय शासन प्रणाली राजनीतिक संस्थाओं की एक ऐसी व्यवस्था है जिसमें सत्ता के दो केन्द्र—एक केन्द्रीय तथा दूसरा क्षेत्रीय—होते हैं। किसी अन्य व्यवस्था की तुलना में इस व्यवस्था में शक्तियों एव दायित्वों के स्पष्ट विभाजन की आवश्यकता होती है। सविधान द्वारा निर्धारित व्यवस्था किसी निरपेक्ष राजनीतिक वार्तालाप का परिणाम नहीं होती अपितु अपने समय की मांग का परिणाम होती है।"¹²

हेरीसन मूर के शब्दों में "संघीय शासन में किसी राज्य की सत्ता दो प्रकार के संगठनों में विभाजित होती है—(i) केन्द्रीय शासन, और (ii) अनेक स्थानीय सरकारें। दोनों एक दूसरे से इस सीमा तक पृथक् होती हैं कि कोई किसी को समाप्त नहीं कर सकता और न एक दूसरे के सविधान निर्धारित क्षेत्राधिकार का अतिक्रमण ही कर सकते हैं।"¹³

मानर के अनुसार "सघात्मक शासन एकात्मक शासन का विलोम है। इसकी मुख्य विशेषता यह है कि राज्य की विधायी, शासन एव प्रशासन की सत्ता राजधानी

10 Freeman, E. A. *History of Federal Government*, p. 3

11 Dicey, A. V. *Law of the Constitution*, p. 157

12 Ogg and Ray *Introduction to American Government*, 1956, p. 45

13 Moore, W. Harrison *The Constitution of the Commonwealth of Australia*, 1910, p. 68

के केन्द्रीय जग में संगठित न होकर केन्द्रीय सत्ता एवं सघ की घटक इकाइयाँ के अधिकारियों के हाथों में विभाजित होती है। प्रत्येक राज्य अपने क्षेत्राधिकार में स्वतन्त्र होता है और केन्द्रीय सरकार का उन पर कम या कोई नियंत्रण नहीं होता। जपान क्षेत्र में राज्य विविध निर्माण तथा शासन एवं प्रशासन के मामलों में स्वतन्त्र होते हैं और स्थानीय आवश्यकताओं एवं हिता के अनुरूप ही कार्य करते हैं अतः 'फेडरल प्रणाली' के द्वािकृत शासन एवं स्थानीय शासन के समन्वय का प्रतिनिधित्व करती है।¹⁴

मेरियट ने सघ व्यवस्था को मिश्रित या संयुक्त राज्य की संज्ञा दी है।¹⁵

विलोबी इसे बहुशासनतन्त्रवादी राज्य कहता है।¹⁶

सर रॉबर्ट गटन के अनुसार "जिस शासन में सप्रभुता या राजनीतिक सत्ता केन्द्रीय एवं स्थानीय सरकारों में इस प्रकार विभाजित हो कि दोनों अपने-अपने क्षेत्रों में एक-दूसरे से स्वतन्त्र हों, तो वह सघात्मक शासन है।"¹⁷

हेमिल्टन के अनुसार "सघीय राज्य राज्यों का सघ है जो एक नये राज्य का निर्माण करता है।"

स्ट्रांग के अनुसार सघात्मक राज्य वह राज्य है "जिसमें अनेक समान (coordinate) राज्य सामान्य उद्देश्य के लिए एकीकृत हो जायें।"¹⁸

हरमन फाइनर के अनुसार "सघीय राज्य में सत्ता एवं शक्तियों का एक भाग स्थानीय क्षेत्र में और दूसरा भाग केन्द्रीय सत्ता में अधिष्ठित होता है जिनका निमाण जानबूझकर पहले से स्वतन्त्र स्थानीय क्षेत्रों के सघ (association) द्वारा होता है।"¹⁹

के सी ह्वीयर के सघात्मक शासन व्यवस्था का एक अधिकृत विद्वान माना जाता है। ह्वीयर के अनुसार सघ (Federation) राजनीतिक चिन्तन के क्षेत्र का बहुचर्चित विषय है तथा इसकी व्याख्याएँ बहुत कम स्पष्ट हैं। ह्वीयर के अनुसार सघात्मक शासन की कोई परिभाषा उस समय तक पूर्ण या माय नही मानी जा सकती जब तक उसमें संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान की स्थान न दिया गया हो। राजनीतिक संगठन का जो सिद्धांत संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान में पाया जाता है, वह सघीय शासन का सिद्धांत है। ह्वीयर ने सघीय सिद्धांत की परिभाषा देते हुए कहा है कि "सघीय सिद्धांत का अर्थ सत्ता के विभाजन की ऐसी पद्धति से है जिसके द्वारा सामान्य (general) एवं क्षेत्रीय (regional) सरकारें अपने क्षेत्रों में साधन-माध्यमों के सहयोगी एवं स्वतन्त्र (coordinate and independent) होती हैं।"²⁰

14 Garner *op cit* pp 381-82

15 Marriot *The Mechanism of the Modern State* Vol II, p 382

16 Willoughby *The Government of the Modern State*, p 261

17 Quoted by Wheare, K C *Federal Government*, p 33

18 Strong C F *op cit* p 64

19 Finer, H *op cit*, p 10

20 Wheare, K C *op cit*, p 10

13 इस सिद्धांत का विश्लेषण करत हुए ह्यूयरे ने यह स्पष्ट किया है कि प्रत्येक सरकार
7 को अपने क्षेत्र तक ही सीमित रहत हुए दूसरे के हस्तक्षेप से मुक्त होना चाहिए। इसी
1 सिद्धांत के आधार पर ह्यूयरे ने सघीय शासन की व्याख्या करते हुए लिखा है कि
‘यदि एक शासन प्रणाली में मुख्य रूप से सामा य एव क्षेत्रीय सत्ताओं में शक्तिया का
विभाजन किया जाता है और प्रत्येक सत्ता अपने क्षेत्र में दूसरे के साथ रहते हुए भी
स्वतंत्र है तो वह शासन सघीय है।’²¹ ह्यूयरे उपर्युक्त सघीय सिद्धांत को सविधान
में अंगीकृत करना ही पर्याप्त नहीं मानत। उनके अनुसार शासन का स्वरूप सघीय है
अथवा नहीं, यह उसके क्रियाचयन पर ही निर्भर करता है। अतः ह्यूयरे के अनुसार
सघीय सिद्धांत को शासन में व्यवहार रूप में और सविधान में सिद्धान्ततः क्रियावित
किया जाना चाहिए। सघीय राज्य का सविधान एव सरकार दोनों ही सघीय होने
चाहिए। अतः ह्यूयरे ने सघीय शासन एव सघीय सविधान में अंतर या भेद किया
है। एक देश का सविधान सघीय हो सकता है परंतु यह सम्भव है कि व्यवहार में वह
सविधान इस प्रकार काय करता हो कि उसे सघीय नहीं कहा जाना चाहिए या
यह भी सम्भव है कि गर-सघीय सविधान इस प्रकार क्रियावित किया जाता हो कि वह
सघीय सरकार का उदाहरण प्रस्तुत करे।²

उपर्युक्त सभी परिभाषाओं में से एक ध्वनि निकलती है कि सघीय राज्य में
केन्द्रीय एव स्थानीय या क्षेत्रीय सरकारों को अपने अपने क्षेत्रों में स्वतंत्र होना चाहिए
तथा केन्द्रीय एव स्थानीय सरकारों को एक दूसरे के क्षेत्रों में हस्तक्षेप नहीं करना
चाहिए। लेकिन यह मत केवल आंशिक सत्य पर ही चल देता है। फाइनर ने परिभाषा
सम्वन्धी इस कमी की व्याख्या करते हुए लिखा है कि “एक बार जब ही कुछ विशिष्ट
बातों को दूसरी बातों से पथक करने के उद्देश्य से सामा य नाम प्रदान कर दिया जाता
है, वे वस्तुएँ स्वतः ही स्पष्टता के लिए बिरपात हो जाती हैं लेकिन ऐसा होता नहीं
है।” फाइनर का यह बयन सघीय शासन की परिभाषा पर भी लागू होता है। फिर
सघीय शासन भी हर राजनीतिक सत्ता की भाँति विकास का परिणाम है। कोई भी
दो सघात्मक शासन एक से नहीं होते और न कि ही दो सघीय सरकारों का एक प्रकार
से उदय या विकास ही हुआ है। हर सविधान सम्बन्धित देश, काल एव जनता और
उनकी आवश्यकताओं का परिणाम होता है। सघात्मक राज्या के सविधान भी इसके
अपवाद नहीं हैं।

इसके अतिरिक्त सघात्मक शासन एक उद्देश्य की पूर्ति का साधन है। यह किसी
समाज की विशेष राजनीतिक एव सामाजिक परिस्थितियों में मुद्रासन के हेतु स्थापित
शासन व्यवस्था है। अतः इसकी कोई भी ऐसी परिभाषा नहीं हो सकती जो उसके
उद्देश्य के विपरीत हो।

प्रो एस जे सी विले ने सघवाद के व्यावहारिक रूप के आधार पर परिभाषा

देने का प्रयत्न किया है। प्रो विले ने 1789 ई. में अमेरिकी सघीय व्यवस्था की कार्यप्रणाली का अध्ययन व्यावहारिक दृष्टि से किया है। वे इस अध्ययन में प्रो ए एच ब्रिच (Prof A H Brich) के विचारों से सहमत हैं। ब्रिच के अनुसार अपने-अपने क्षेत्र में स्वतन्त्र होते हुए भी सघीय राज्या की केन्द्रीय एवं राज्या की सरकारों में परस्पर सहयोग की अधिकाधिक प्रवृत्ति पायी जाती है। अतः ब्रिच सघात्मक शासन या राज्य की किसी ऐसी परिभाषा को स्वीकार नहीं करते हैं जिसमें केन्द्रीय एवं राज्यों की सरकारों की अपने-अपने क्षेत्र में केवल स्वतन्त्रता पर बल दिया गया हो। प्रो ब्रिच सघ की केन्द्रीय एवं क्षेत्रीय सरकारों में सहयोग की अवस्था को सघवाद की एक अनिवार्य विशेषता मानते हैं। एम जे सी विले ने सघवाद की निम्नलिखित परिभाषा दी है

‘सघवाद शासन की वह प्रणाली है जिसमें क्षेत्रीय सत्ताएँ पारस्परिक रूप से निम्न राजनीतिक सम्बन्धों में आवद्ध होती हैं। इस प्रणाली में ऐसा सन्तुलन रखा जाता है कि कोई भी सरकार एक दूसरे को आदेश नहीं दे सकती परन्तु एक दूसरे को प्रभावित अवश्य कर सकती है तथा एक दूसरे को फुसलाकर या समझा-बुझाकर सौदेबाजी कर सकती है। सामान्यतः इस प्रणाली में केन्द्रीय एवं स्थानीय सरकारों में स्वतन्त्र एक-यायिक जग होता है लेकिन यह व्यवस्था अनिवार्य नहीं है। कोई भी शासन विधिक दृष्टि से एक दूसरे के अधीन नहीं होता। संविधान के अन्तर्गत दोनों स्तरों की सरकारों के मध्य प्रथम बार उनके कार्यों का विधिक विभाजन होता है। तत्पश्चात् राजनीतिक दृष्टि से विषयों के विभाजन की आवश्यकता पड़ने पर विभाजन किया जाता है। यदि जरूरत पड़े तो ‘यायपालिका को भी इस कार्य में सम्युक्त कर लिया जाता है। इस व्यवस्था में दोनों प्रकार की सरकारों का एक दूसरे पर निम्न रहना प्रमुख महत्व की बात है जिससे कि निम्न शक्ति कभी किसी एक सरकार द्वारा हस्तगत न करली जाय।’-³

उपयुक्त परिभाषा में सघीय शासन की दो जुड़वाँ (twin) विशेषताओं अर्थात् शासना की अपने-अपने क्षेत्र में स्वतन्त्रता एवं केन्द्रीय तथा स्थानीय सरकारों की परस्पर निर्भरता (independence and inter dependence of the central and local governments) का उल्लेख किया गया है। सघवाद का भी विकास हो रहा है। प्रारम्भ में राज्या (सघ की घटक इकाइयों) की स्वतन्त्रता पर अधिक बल दिया गया था। इस व्यवस्था को Dual Federalism कहा जाता था। 20वीं सदी में विभिन्न शासना में परस्पर सहयोग की प्रवृत्ति का अधिक विकास हुआ है। अतः सघवाद का भी स्वरूप सहयोगी (cooperative) हो गया है। इस Cooperative Federalism की सत्ता दी गयी। विले की उपरोक्त परिभाषा द्वध सघवाद (Dual Federalism) या सहयोगी सघवाद (Cooperative Federalism) तक के विकास का स्थिति को व्यक्त करती है। प्रा विले की परिभाषा प्रा ह्योर तथा अन्य विद्वानों की परिभाषाओं से बड़ी अधिक नमनीय है और आधुनिक सघवाद की विशेषताओं का अधिक मेली

प्रकार व्यक्त करती है। स्वयं ह्यूयरे ने प्रो विले के तर्कों को स्वीकार किया है।²⁴ सघीय शासन में एकता (unity) एव वैविध्य (diversity) के लाभों का समन्वय सम्भव हुआ है।

सघवाद की मुख्य विशेषताएँ निम्नवत् है

(1) सघीय राज्य का सविधान सर्वोच्च तथा लिखित एव कठोर होता है।

(2) केन्द्रीय सरकार एव प्रांतीय या राज्यों की सरकारों में शासन की शक्ति का विभाजन होता है।²⁵

(3) एक निष्पक्ष 'यायालय' होता है जो केन्द्रीय एव राज्यों की व्यवस्था-पिकाया की विधियाँ एव शासनों के कार्यों को सविधान विरोधी होने पर अवैधानिक घोषित कर सके एव केन्द्र तथा राज्यों या दो राज्यों के मध्य विवादों में अन्तिम निर्णय दे सके। प्रायः हर सघीय शासन में सर्वोच्च 'यायालय' या सघीय 'यायालय' होता है जिसे सविधान के संरक्षक की सत्ता दी जाती है और जिसे केन्द्र एव राज्यों के विवादों के सम्बन्ध में मौलिक क्षेत्राधिकार होते हैं।

सघात्मक राज्य में केन्द्रीय शासन एव क्षेत्रीय या घटक इकाइयों की सरकारों में शक्तियों का विभाजन होता है। अतः एक ऐसी सत्ता की आवश्यकता होती है जो शासन की शक्तियों के विभाजन को निश्चित एव निर्धारित कर सके। यह सत्ता स्वयं सविधान है। अतः सघीय राज्य में सविधान सर्वोच्च होता है जिससे दोनों सत्ताओं में क्षेत्र सम्बन्धी कोई विवाद उत्पन्न न हो सके। अतः स्पष्ट शब्दों में शक्ति विभाजन अपेक्षित है। इसके अतिरिक्त सविधान की व्याख्या करने और सघीय एव राज्यों की सरकारों या विभिन्न राज्यों की सरकारों के मध्य उत्पन्न विवाद या विवादों का निर्णय करने के लिए एक सर्वोच्च 'यायालय' की आवश्यकता होती है। सघीय सविधान लिखित एव कठोर होता है। उनकी संशोधन प्रणाली कठोर होती है अर्थात् सामान्य विधि-प्रक्रिया द्वारा सविधान में संशोधन नहीं किया जा सकता। सविधान में केन्द्रीय या क्षेत्रीय सरकारों के मध्य शक्तियों के विभाजन में परिवर्तन के लिए विशेष व्यवस्था होती है। अतः सघीय सविधान में संशोधन प्रणाली का स्पष्ट उल्लेख वाध्य नैय है। जो राज्य उपयुक्त विशेषताओं को पूर्ण नहीं करते उन्हें सघीय राज्य नहीं कहा

24 Wheare K C *Federal Government*, Footnote 2, p 14

25 सघीय राज्य की घटक इकाइयों ने लिए 'राज्य' शब्द का प्रयोग किया जाता है। ये घटक इकाइयाँ पूरे ज्यों में राज्य नहीं हैं फिर भी अत्यन्त उचित शब्दावली के अभाव में इनके लिए 'राज्य' शब्द का ही प्रयोग किया जाता है। ह्यूयरे ने सघ (federation) की केन्द्रीय सरकार के लिए 'General Government' शब्द का प्रयोग किया है एव राज्यों या प्रांतीय सरकारों के लिए regional यानी क्षेत्रीय सरकार शब्द का प्रयोग किया है। कुछ विद्वान सघात्मक राज्य के केन्द्रीय शासन के लिए 'Federal Government' शब्द का प्रयोग करते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में केन्द्रीय शासन को फेडरल गवर्नमण्ट कहा जाता है।

देने का प्रयत्न किया है। प्रो विले ने 1789 ई. में अमेरिकी संघीय व्यवस्था की कार्यप्रणाली का अध्ययन व्यावहारिक दृष्टि से किया है। वे इस अध्ययन में प्रो ए. एच. ब्रिच (Prof A H Brich) ने विचारा में सहमत हैं। ब्रिच के अनुसार अपने अपने क्षेत्र में स्वतंत्र होते हुए भी संघीय राज्यों की केन्द्रीय एवं राज्यों की सरकारों में परस्पर सहयोग की अधिकाधिक प्रवृत्ति पायी जाती है। अतः ब्रिच सघातमक शासन या राज्य की किसी ऐसी परिभाषा को स्वीकार नहीं करते हैं जिसमें केन्द्रीय एवं राज्यों की सरकारों की अपने-अपने क्षेत्र में केवल स्वतंत्रता पर बल दिया गया हो। प्रो ब्रिच संघ की केन्द्रीय एवं क्षेत्रीय सरकारों में सहयोग की अवस्था को संघवाद की एक अनिवार्य विशेषता मानते हैं। एम. जे. सी. विले ने संघवाद की निम्नलिखित परिभाषा दी है

‘संघवाद शासन की वह प्रणाली है जिसमें क्षेत्रीय सत्ताएँ पारस्परिक रूप में निम्न राजनीतिक सम्बन्धों में आवद्ध होती हैं। इस प्रणाली में ऐसा सन्तुलन रखा जाता है कि कोई भी सरकार एक दूसरे को आदेश नहीं दे सकती परन्तु एक दूसरे को प्रभावित अवश्य कर सकती है तथा एक दूसरे का फुलताकर या समझानुभाकर सौदेबाजी कर सकती है। सामान्यतः इस प्रणाली में केन्द्रीय एवं स्थानीय सरकारों में स्वतंत्र एक यायिक अंग होता है लेकिन यह व्यवस्था अनिवार्य नहीं है। कोई भी शासन विधिक दृष्टि से एक दूसरे के अधीन नहीं होता। संविधान के अन्तर्गत दोनों स्तरों की सरकारों के मध्य प्रथम बार उनके कार्यों का विधिक विभाजन होता है। तत्पश्चात् राजनीतिक दृष्टि से विषयों के विभाजन की आवश्यकता पड़ने पर विभाजन किया जाता है। यदि जरूरत पड़े तो यायपालिका को भी इस कार्य में सम्युक्त कर लिया जाता है। इस व्यवस्था में दोनों प्रकार की सरकारों का एक दूसरे पर निर्भर रहना प्रमुख महत्व की बात है जिससे कि निम्न शक्ति कभी किसी एक सरकार द्वारा हस्तगत न करली जाय।’

उपर्युक्त परिभाषा में संघीय शासन की दो जुड़वाँ (twin) विशेषताओं अर्थात् शासनो की अपने-अपने क्षेत्र में स्वतंत्रता एवं केन्द्रीय तथा स्थानीय सरकारों की परस्पर निर्भरता (independence and inter-dependence of the central and local governments) का उल्लेख किया गया है। संघवाद का भी विकास हो रहा है। प्रारम्भ में राज्यों (संघ की घटक इकाइयाँ) की स्वतंत्रता पर अधिक बल दिया गया था। इस व्यवस्था का Dual Federalism कहा जाता था। 20वीं सदी में विभिन्न शासनो में परस्पर सहयोग की प्रवृत्ति का अधिक विकास हुआ है। अतः संघवाद का भी स्वरूप सहयोगी (cooperative) हो गया है। इस Cooperative Federalism की संज्ञा दी गयी। विले की उपरोक्त परिभाषा द्वैध संघवाद (Dual Federalism) से सहयोगी संघवाद (Cooperative Federalism) तक के विकास की स्थिति को व्यक्त करती है। प्रा. विले की परिभाषा प्रो. ह्यूबेरे तथा अन्य विद्वानों की परिभाषाओं से कहीं अधिक नमनीय है और आधुनिक संघवाद की विशेषताओं को अधिक मली

प्रकार व्यक्त करती है। स्वयं ह्यूयरे ने प्रो विले के तर्कों को स्वीकार किया है।²⁴ सघीय शासन में एकता (unity) एव वैविध्य (diversity) के लाभों का समन्वय सम्भव हुआ है।

सघवाद की मुख्य विशेषताएँ निम्नवत हैं

(1) सघीय राज्य का संविधान सर्वोच्च तथा लिखित एव कठोर होता है।

(2) केन्द्रीय सरकार एव प्रांतीय या राज्यों की सरकारों में शासन की शक्ति का विभाजन होता है।²⁵

(3) एक निष्पक्ष 'यायालय' होता है जो केन्द्रीय एव राज्यों की व्यवस्था-पिकाओं की विधियाँ एव शासनों के कार्यों को संविधान विरोधी होने पर अवैधानिक घोषित कर सके एव केन्द्र तथा राज्यों या दो राज्यों के मध्य विवादों में अन्तिम निर्णय दे सके। प्रायः हर सघीय शासन में सर्वोच्च 'यायालय' या सघीय 'यायालय' होता है जिसे संविधान के संरक्षक की सत्ता दी जाती है और जिसे केन्द्र एव राज्यों के विवादों के सम्बन्ध में मौलिक क्षेत्राधिकार होते हैं।

सघात्मक राज्य में केन्द्रीय शासन एव क्षेत्रीय या घटक इकाइयों की सरकारों में शक्तियों का विभाजन होता है। अतः एक ऐसी सत्ता की आवश्यकता होती है जो शासन की शक्तियों के विभाजन को निश्चित एव निर्धारित कर सके। यह सत्ता स्वयं संविधान है। अतः सघीय राज्य में संविधान सर्वोच्च होता है जिससे दोनों सत्ताओं में क्षेत्र सम्बन्धी कोई विवाद उत्पन्न न हो सके। अतः स्पष्ट शब्दों में शक्ति विभाजन अपेक्षित है। इसके अतिरिक्त संविधान की व्याख्या करने और सघीय एव राज्यों की सरकारों या विभिन्न राज्यों की सरकारों के मध्य उत्पन्न विवाद या विवादों का निर्णय करने के लिए एक सर्वोच्च 'यायालय' की आवश्यकता होती है। सघीय संविधान लिखित एव कठोर होता है। उनकी संशोधन प्रणाली कठोर होती है अर्थात् सामान्य विधि-प्रक्रिया द्वारा संविधान में संशोधन नहीं किया जा सकता। संविधान में केन्द्रीय या क्षेत्रीय सरकारों के मध्य शक्तियों के विभाजन में परिवर्तन के लिए विशेष व्यवस्था होती है। अतः सघीय संविधान में संशोधन प्रणाली का स्पष्ट उल्लेख बाध्य नैतिक है। जो राज्य उपर्युक्त विशेषताओं को पूर्ण नहीं करते उन्हें सघीय राज्य नहीं कहा

24 Wheare, K. C. *Federal Government*, Footnote 2, p. 14

25 सघीय राज्य की घटक इकाइयों के लिए 'राज्य' शब्द का प्रयोग किया जाता है। ये घटक इकाइयाँ पूरे अर्थों में राज्य नहीं हैं फिर भी अत्यन्त उचित शब्दावली के अभाव में इनके लिए 'राज्य' शब्द का ही प्रयोग किया जाता है। ह्यूयरे ने सघ (federation) की केन्द्रीय सरकार के लिए 'General Government' शब्द का प्रयोग किया है एव राज्यों या प्रांतीय सरकारों के लिए regional यानी क्षेत्रीय सरकार शब्द का प्रयोग किया है। कुछ विद्वान सघात्मक राज्य के केन्द्रीय शासन के लिए 'Federal Government' शब्द का प्रयोग करते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में केन्द्रीय शासन को फेडरल गवर्नमेंट कहा जाता है।

जा सकता है। ऐसे राज्य को अर्द्ध सघीय राज्य (Quasi Federal State) की संज्ञा दी जाती है।

सघ शासन के गुण

(1) सघीय राज्य के रूप में छोटे एवं कमजोर राज्यों को संगठित होकर शक्तिशाली राज्य बनने का अवसर प्राप्त होता है। सघीय राज्य के अंतर्गत छोटे राज्यों की स्वतंत्रता एवं पृथक् अस्तित्व अक्षुण्ण बने रहते हैं तथा उन्हें सुरक्षा एवं आर्थिक विकास के लिए उपयुक्त अवसर भी प्राप्त होता है।

(2) भाषा, धर्म, जाति, वर्ग आदि की विभिन्नताओं वाले देशों के लिए सघ शासन विशेष रूप से उपयोगी है। इनमें विभिन्नताओं की रक्षा होते हुए एकता स्थापित की जा सकती है। केन्द्रकृत एवं विकेंद्रित शक्तियों में संतुलन स्थापित हो सकता है। सघीय शासन के अंतर्गत राष्ट्रीय एकता एवं स्थानीय शासन दोनों के ही लाभ सम्भव होते हैं। भारत जैसे देश में जहाँ प्रांतीयता तथा भाषायी एवं धार्मिक विभिन्नताएँ पायी जाती हैं, सघात्मक शासन-पद्धति ही श्रेष्ठतम एवं अनुकूल पद्धति है।

(3) विशाल देशों के लिए एकात्मक शासन की अपेक्षा सघात्मक शासन अधिक उपयुक्त है। प्रशासनिक क्षमता की दृष्टि से भी विशाल देशों में सघीय शासन ही श्रेष्ठ है। एकात्मक शासन के अंतर्गत विशाल देशों की व्यवस्था भली भाँति नहीं चल सकती। इसके विपरीत, सघीय प्रणाली के अंतर्गत अखिल देशीय महत्त्व के विषय केन्द्रीय शासन के एवं शेष विषय स्थानीय सरकारों के अधीन होते हैं। फलस्वरूप स्थानीय जनता का शासन-कार्य से सम्बन्धित होने के कारण सावजनिक शिक्षा प्राप्त होती है और उनमें शासन के प्रति रुचि भी उत्पन्न होती है।

(4) लॉर्ड ब्राइट्स के अनुसार सघीय शासन में जनता के अधिकारों के अति दमन की अपेक्षाकृत कम सम्भावना होती है। लाड एक्टन के अनुसार लोकतंत्र में शासन की निरंकुशता पर जो नियंत्रण लगाए जाते हैं, उनमें सर्वाधिक महत्वपूर्ण एवं एकमात्र अकुश सघ शासन प्रणाली ही है।

(5) सघीय शासन में सावजनिक जीवन में विभिन्न प्रकार के अर्थात् राजनीतिक, सामाजिक एवं आर्थिक प्रयोगों के लिए सुगमतापूर्वक अवसर प्राप्त होते हैं। सघ की इकाइयों के शासन अपने क्षेत्रों में भिन्न प्रकार के प्रयोग कर सकते हैं और यदि उनमें उन्हें सफलता प्राप्त होती है तो अन्य राज्यों द्वारा भी उसका अनुगमन किया जा सकता है। इससे विपरीत, यदि किसी राज्य में कोई नीति असफल होती है तो उसका दुष्प्रभाव दूसरे राज्यों पर नहीं पड़ता।

ब्राइट्स के अनुसार सघ शासन के निम्नलिखित गुण हैं ²⁶

(1) राष्ट्रीय राज्य के अंतर्गत छोटे राज्यों को अपने अस्तित्व को बनाए रखना सम्भव होता है।

(2) देश की उन्नति शीघ्रता एव सुचारु रूप में सम्भव होती है।

(3) नागरिका की स्वतन्त्रता की अधिक सम्भावना होती है और केन्द्रीय शासन की निरकुशता में वृद्धि नहीं हो पाती है।

(4) शासन सम्बन्धी नवीन प्रयोग सम्भव होते हैं।

(5) सघीय शासन देश के विस्तार एव विभिन्नता-जनित दोषों से उत्पन्न खतरों को कम करता है।

(6) केन्द्रीय व्यवस्थापिका का कार्यभार कम हो जाता है।

(7) जनता को राजनीतिक शिक्षा एव प्रशिक्षण मिलता है।

(8) स्थानीय शासन में भी जनता सक्रिय भाग लेती है।

फाइनर²⁷ ने निम्नलिखित शब्दों में सघ शासन के गुणों का उल्लेख किया है

(1) सघ राज्य में प्रयोग के अनेक अवसर होते हैं।

(2) नवीन प्रयोगों के दुष्परिणाम एक क्षेत्र तक सीमित रहते हैं तथा सफलता का लाभ सभी देशों को प्राप्त होता है।

(3) शासन को स्थानीय समस्याओं का ज्ञान रहता है।

(4) दिन-प्रतिदिन के शासन कार्य में जनता की रुचि रहती है और वे उसकी कठिनाइयाँ को दूर करने के लिए शासन पर दबाव डाल सकते हैं।

सघ शासन के दोष

(1) सघ शासन में विधि, प्रशासकीय संगठन एव कार्य-पद्धति की विभिन्नता पायी जाती है। केन्द्रीय एव अनेक स्थानीय राज्यों की पृथक् पृथक् विधियाँ होती हैं। साधारण नागरिका को इससे बड़ी कठिनाई होती है और उनके समक्ष अनेक उल-भटने आती हैं। अतः राज्यीय व्यापार सम्बन्धी समस्याएँ भी उत्पन्न होती हैं। अनेक ऐसे विषय होते हैं जो सामान्य महत्व के होते हैं लेकिन राज्यों की शक्ति के अतगत होने के कारण प्रत्येक राज्य द्वारा अपने क्षेत्र के लिए अलग-अलग नियम बनाये जाते हैं।

(2) राष्ट्रीय सरकार एव राज्यों की सरकारों में क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवाद उत्पन्न हो जाते हैं।

(3) सघीय राज्य में दोहरी शासन प्रणाली के कारण प्रशासन अत्यधिक व्ययसाध्य होता है। सघ में सेवाओं (services) का दुहरा होना भी स्वाभाविक है।

(4) सघीय शासन की विदेश नीति शक्तिशाली नहीं होती है इस तक में बहुत अधिक बल नहीं है। संयुक्त राज्य अमेरिका की विदेश नीति को कमजोर नहीं कहा जायगा। लेकिन सघ की इकाइयाँ केन्द्रीय शासन द्वारा की गयी संधियों के पालन के सम्बन्ध में ऐसी स्थिति उत्पन्न कर सकती हैं जिसके कारण वे द्र को दुविधा-

पूर्ण स्थिति का सामना करना पड़ता है। उदाहरण के लिए, संयुक्त राज्य अमेरिका को सरकार ने जापान को यह आश्वासन दिया था कि अमेरिका में जापानियों के साथ कोई भेदभाव नहीं किया जायेगा। लेकिन कैलीफोर्निया राज्य ने जापानियों के सम्बंध में विभेदकारी नियमों का निर्माण कर दिया था। इस प्रकार की कठिनाई को भारत में उत्पन्न होने की कम सम्भावना है क्योंकि केन्द्र द्वारा सम्पादित संधियों विरोधी राज्य की विधि निष्प्रभावी होती है।

(5) संधि शासन के संविधान लिखित होते हैं अतः अपेक्षाकृत उनमें सरलता से संशोधन सम्भव नहीं होते।

(6) संधि शासन के सबसे बड़े दो दोष हैं—प्रथम, असन्तुष्ट राज्य संधि से पृथक् होने का प्रयत्न करते हैं। उदाहरण के लिए, संयुक्त राज्य अमेरिका में दासता के प्रश्न को लेकर दक्षिणी रियासतों ने संधि से पृथक् होने की धमकी दी थी और अमेरिकी गृह-युद्ध का सूत्रपात हुआ था। इस युद्ध में विद्रोही दक्षिणी रियासतें पराजित हुई थीं और अमेरिका की एकता की रक्षा हो सकी थी। इस प्रकार की पृथक्त्ववादी प्रवृत्ति संधि शासन को कमजोर करती है। भारत में भी विघटनकारी तत्व सक्रिय हैं। प्रांतीयता और स्थानीयता की तीव्र भावना के कारण तमिलनाडु के द्रविड़ मुन्नेत्र कडगम नामक राजनीतिक दल ने स्वतंत्र राज्य की मांग की है। नागा विद्रोही भी नागासलंड को स्वतंत्र राज्य बनाना चाहते हैं। संधि राज्यों में विघटनकारी प्रवृत्ति का पनपना स्वाभाविक एवं सरल होता है। हर प्रदेश की जनता की सांस्कृतिक एकता को अपने प्रदेश के राजनीतिक संगठन से सहज ही सहायता एवं प्रेरणा प्राप्त हो जाती है। संधि राज्यों का दूसरा दोष यह है कि कुछ प्रभावशाली राज्य अपना गुट बनाकर सम्पूर्ण संधि पर हावी होने एवं अपने हितों के संवर्धन के लिए प्रत्येक सम्भव प्रयत्न करते रहते हैं।

(7) लीकॉक के अनुसार संधि शासन राजनीतिक एवं बाह्य मामलों में शक्तिशाली और आंतरिक एवं आर्थिक मामलों में कमजोर प्रमाणित हुआ है। डा. आर्ची यादव इस आलोचना को संयुक्त राज्य अमेरिका को दृष्टि में रखकर अस्वीकार करते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका का संधि आंतरिक एवं बाह्य, राजनीतिक एवं आर्थिक, दोनों ही दृष्टिमा से शक्तिशाली राष्ट्र प्रमाणित हुआ है।

(8) डायसी के अनुसार संधि शासन कमजोर एवं अनुदारवादी होता है और उनमें विधि की प्रधानता होती है।²⁸ संधीय शासन की कमजोरी का कारण दो समान सत्ताओं के मध्य राजनीतिक शक्ति का विभाजन है। इससे अतिरिक्त, अवरोध एवं संतुलन की पद्धति (जिसने द्वारा शासन का एक अंग दूसरे अंग की गति को नियंत्रित करता है) का कारण अनावश्यक शक्ति का विनाश होता है। संधीय संविधान का उद्धार होने का कारण उसमें शासनाधीनता परिवर्तन में सम्भव नहीं हो पाता।

जनता सघीय सविधान के उपबन्धों को पवित्र एव अनुलघनीय समझने लगती है। इससे जनता में अनुदारवादी भावना का विकास होता है। उदाहरण के लिए, डायसी के अनुसार अमेरिकी सीनेट को समाप्त करना लॉड समा की तुलना में कहीं अधिक कठिन सिद्ध होगा। अतः सघ राज्य में राष्ट्रीय अनुदारवाद एव अनुदारवादी प्रवृत्तियों को और अधिक बढ़ावा मिलता है। सघीय सविधान में 'यायपालिका की प्रमुखता होती है। जनता में विधिक दृष्टिकोण की वृद्धि हो जाती है। सघीय सवधानिक व्यवस्था में 'यायालय घुरी का काम करते हैं और विधानमण्डल की स्थिति विधि निर्माण करने वाले अधीनस्थ सदन जैसी होती है। कार्यपालिका की शक्ति सविधान द्वारा सीमित होती है एव यायाधीश द्वारा सविधान की व्याख्या की जाती है। अतः डायसी का मत है कि सघवाद उन देशों में ही सफल हो सकता है जहाँ विधि के प्रति अपेक्षाकृत अधिक श्रद्धा होती है और विधिक भावना का आदर किया जाता है।

हर्मन फाइनर²⁹ के अनुसार सघवाद की मुख्य कठिनाइयाँ निम्नलिखित हैं

(1) सघ शासन दोहरी प्रशासनिक व्यवस्था के कारण आर्थिक दृष्टि से खर्चीली व्यवस्था है। इसमें समय एव शक्ति पर्याप्ततः कम होती है। उपयुक्त प्रशासनिक एव विधिक एकता तथा उसकी उपलब्धि के लिए काफी समय पारस्परिक वार्ता में ही व्यतीत हो जाता है। यातायात, स्वास्थ्य, रोजगार आदि की अनेक ऐसी समस्याएँ हैं जिनका सक्षमतापूर्वक प्रशासन अनेक प्रकार के अधिकारियों के अस्तित्व के कारण कठिन होता है।

(2) सविधान में सशोधन कठिनता से ही हो पाते हैं।

(3) जनता को सघीय शासन में अनेक उलझनों का सामना करना पड़ता है। व्यक्तिगत अधिकारों एव दायित्वों सम्बन्धी मामलों में अपेक्षाकृत अस्पष्टता रहती है। किस सत्ता के क्या अधिकार हैं, यह विवाद का विषय होते हैं। अतः सघीय राज्य में केन्द्र एव राज्यों में क्षेत्राधिकार को लेकर अनेक विवाद उठा करते हैं।

(4) शासन से सम्बन्धित अनेक कार्य ऐसे होते हैं जिन्हें सघ शासन के अतः-गत पूरा करना सम्भव नहीं होता। इसका कारण यह है कि सघीय शासन में शक्तियों का विभाजन विगत पीढ़ियों की आवश्यकता एव परिस्थितियों की दृष्टि से होता है। वर्तमान पीढ़ी के आर्थिक एव सामाजिक कठव्यो के सम्पादन के लिए अपेक्षाकृत अधिक केन्द्रीकरण की आवश्यकता होती है। शक्तियों के विभाजन के द्वारा इस वाद्यनीय के केन्द्रीकरण का अभाव होता है। सघ शासन सत्ता के केन्द्रीकरण का निषेध करता है।

सघवाद का इतिहास

सघवाद आधुनिक युग में राजनीतिक सत्ता के रूप में एक नवीन प्रयोग है। सघवाद सिद्धांत एव व्यावहारिक रूप में 1787 ई. में अमेरिकी सघीय व्यवस्था के आरम्भ के साथ प्रारम्भ होता है। लेकिन सघीय शासन का विचार अत्यन्त प्राचीन

है। प्राचीन भारत में राज्यों एवं गणराज्या के साथ था। प्राचीन यूनान में भी राज्यों के साथ थे। सर्वप्रथम यूनान के 12 राज्यों ने पारस्परिक सुरक्षा की दृष्टि से एकीकृत संधि (Achean League) की स्थापना की थी लेकिन 3 से 2 सदी ई पू यूनानी नगर राज्यों के इस संधि में अनेक संशोधन एवं परिवर्द्धन करने पड़े थे। कोरिथ, मगारा एवं दक्षिणी यूनान के कई नगर-राज्य इसमें सम्मिलित हो गये थे। विदेश नीति एवं सुरक्षा सम्बन्धी सभी मामलों राज्यों द्वारा लीग को समर्पित कर दिया गये थे और आन्तरिक मामलों में वे पूर्ण स्वतन्त्र बने रहे। यदि रोमन साम्राज्य का उदय न हुआ होता तो सम्भवतः यूनान के सभी नगर-राज्य इसके सदस्य बन गये होते।

मध्य-युग की 13वीं एवं 14वीं सदी के इटली के नगर-राज्यों के राजनीतिक संगठनों को संधि की सहायता प्रदान कर सकते हैं। 1291 ई में स्विस् परिसंधि (Swiss Confederation) का उदय हुआ था। यह संधीय शासन की दिशा में एक महत्वपूर्ण कदम है। तीन कैटनो—यूरी, स्वेज और अण्डरवेल्डन—जो रोमन सम्राट के अधीन थे, पारस्परिक सुरक्षा के लिए अपने को एकता के सूत्र में बांध लिया था। कालांतर में इन तीनों कैटनों के संयुक्त राज्य ने विकास करते हुए स्विटजरलैंड के आधुनिक संधीय शासन का रूप धारण कर लिया है।

संयुक्त राज्य अमेरिका में 1789 ई में उसके नये संविधान के लागू होने पर मध्यम रूप में संधि शासन की व्यवस्था का विकास प्रारम्भ हुआ है। यद्यपि अमेरिकी संविधान-निर्माताओं ने यूनानी उदाहरण एवं अनुभव की बार-बार दुहाई दी परन्तु वे यह भली भाँति जानते थे कि संधीय शासन-व्यवस्था को वे प्रथम बार स्थापना कर रहे हैं। स्मरणीय है कि 1777 ई में स्थापित परिसंधि (Confederation) की व्यवस्था, 1789 ई में संविधान के निमाण एवं उसके लागू होने पर आधुनिक स्थायी संधीय व्यवस्था में परिणत हो गयी। 19वीं सदी में अनेक संधि राज्यों का उदय हुआ है। 1848 एवं 1874 ई में स्विटजरलैंड के संविधान को संशोधित करके आधुनिक रूप प्रदान किया गया है। 1837 एवं 1867 ई में कनाडा में संधि शासन की स्थापना की गयी। 1867 ई में उत्तरी जर्मन संधि का निर्माण हुआ। 1871 ई में जर्मन साम्राज्य की स्थापना हुई। 1902 ई में ऑस्ट्रेलिया में संधि राज्य एवं 1905 ई में दक्षिणी अफ्रीका के संधि की स्थापना की गयी। दक्षिण अफ्रीका के महा द्वीप में मॉसिको एवं ब्राजील में भी संधि राज्य की स्थापना हुई। वर्तमान सदी में रूस, भारत, मलेशिया, ब्रिटेन, यूगोस्लाविया एवं इण्डोनेशिया आदि देशों में संधीय शासन की स्थापना हुई है। सामान्यतः रूस की व्यवस्था को संधीय शासन की श्रेणी में नहीं रखा जाता। परन्तु रूस का संविधान (1936) अपने देश को परिस्मृतियों के अनुसार परिवर्तित संधीय व्यवस्था की स्थापना करता है।

संधि शासन के निर्माण में सहायक तत्त्व

संधि शासन की स्थापना एवं गुरुत्वता में अप्रतिस्मृत परिस्थितियाँ सहायक होती हैं।

(1) प्रथम आवश्यकता भौगोलिक सामीप्य की है। यदि संघ का निर्माण करने वाले राज्य एक दूसरे से बहुत दूर स्थित हैं और एक दूसरे के प्रदेश से संयुक्त नहीं हैं तो डायसी के अनुसार संघ की स्थापना नहीं हो सकती³⁰ और यदि हा जाती है तो उसका दीर्घकाल तक कायम रहना संदेहजनक है। प्रारम्भ में पाकिस्तान भी संघ था। पूर्वी पाकिस्तान पश्चिमी पाकिस्तान से हजारों मील दूर था। दोनों में भाषा, जाति, संस्कृति, हिता आदि से सम्बंधित गहरे मतभेद थे। अन्त में पूर्वी बंगाल की जनता ने बंगला देश के रूप में संगठित होकर पृथक होने का आन्दोलन किया और स्वतंत्र हो गयी।

(2) संघ की घटक इकाइया अर्थात् राज्यों को समान होना चाहिए। यदि कोई राज्य अथवा इकाइया के मुकाबले में अधिक शक्तिशाली एवं प्रभावशाली है तो शेष या अन्य राज्यों पर उसके हावी होने का भय उत्पन्न हो जाता है। गिल्क्राइस्ट के अनुसार "आदर्श संघ के लिए राज्यों में आकार एवं शक्ति की दृष्टि से पूर्ण समानता वाछनीय है।"³¹ राज्यों में पायी जाने वाली असमानताओं को बधानिक उपायों द्वारा दूरतम बनाया जा सकता है। इसका एक तरीका यह है कि व्यवस्थापिका के द्वितीय सदन में राज्यों को समान प्रतिनिधित्व प्राप्त होना चाहिए। डायसी ने तो धन की दृष्टि से भी राज्यों की समानता पर बल दिया है।³² लेकिन घटक इकाइयों की पूर्ण समानता प्रायः संघ राज्यों में देखने में नहीं आती है। उदाहरण के लिए अमेरिका के घटक राज्यों को विधिक दृष्टि से समानता प्राप्त है। आस्ट्रेलिया के घटक राज्यों को भी उच्च सदन—सीनेट—में समान प्रतिनिधित्व प्राप्त है। यद्यपि भारत में उच्च सदन में राज्यों को जनसंख्या के अनुपात पर प्रतिनिधित्व प्राप्त है फिर भी प्रत्येक संघ में विधिक दृष्टि से संघ की प्रत्येक इकाई का समान स्तर प्राप्त होना चाहिए।

(3) भाषा, संस्कृति आदि की एकता भी संघ शासन की सफलता में सहायक होती है। लेकिन ये अनिवार्य तत्व नहीं हैं जैसे कि भारत विभिन्न भाषा-भाषियों का संघ है। स्विटजरलैण्ड में चार भाषा-भाषी जातियाँ निवास करती हैं। रूस में भी भाषा की विभिन्नता पायी जाती है।

(4) संघ निर्माण के लिए दो विरोधी भावनाओं का होना आवश्यक है। संघ में सम्मिलित होने वाले राज्यों की जनता में एक तरफ मिलकर संघ बनाने की एकता की भावना होनी चाहिए तो दूसरी तरफ उनमें अपने स्वतंत्र राजनीतिक अस्तित्व को बनाये रखने की तीव्र उत्कण्ठा भी होनी चाहिए। अतः उनमें जहाँ संघ (union) की भावना होनी चाहिए वहाँ एकता (unity) की भावना नहीं होनी चाहिए।

(5) संघ की सफलता के लिए सम्बंधित जनता में उच्च राजनीतिक चेतना का होना भी आवश्यक है। सघीय व्यवस्था अपेक्षाकृत जटिल कार्य पद्धति है। संघ

30 Dicey *op cit*, pp 137-139

31 Gilchrist *Principles of Political Science*, p 377

32 Dicey *op cit*, p 139

राज्य में दो शासन होते हैं—जनता इनके अधीन निवास करती है। अतः राजा के प्रति अपने दायित्वा एवं शक्तियों में समन्वय स्थापित करने की श्रमता जनता में होना चाहिए।

परिसंघ

परिसंघ (Confederation) संप्रभु राज्यों का संघ है जो निरिक्त उद्देश्य की पूर्ति के लिए बनाया जाता है। गार्नर के अनुसार “परिसंघ राज्यों के कुछ घायल सामान्य उद्देश्यों, विशेषकर समान बाह्य सुरक्षा के हेतु निर्मित संघ है।”³³ गेटेल के अनुसार “परिसंघ राज्यों का संघ है। सामान्य हिता वाले राज्य समानता के आधार पर एकत्रित होकर एक केन्द्रीय शासन का निर्माण करते हैं और उसे कुछ शक्तियाँ प्रदान करते हैं।”³⁴ सी एफ स्ट्रॉंग के अनुसार “परिसंघ अनेक राज्यों का ढाला ढाला संघ है जो राज्य नहीं होता है।”³⁵

परिसंघ में सम्मिलित होने वाले सदस्य राज्य संप्रभु बने रहते हैं। परिसंघ के सदस्य होने के कारण वे अपनी संप्रभुता का परित्याग नहीं करते। परिसंघ के निर्माण से किसी नवीन राज्य का जन्म नहीं होता और सदस्य राज्य विधिक दृष्टि से स्वतंत्र होते हैं। केन्द्रीय शासन के होते हुए भी केन्द्रीय सत्ता का निर्माण नहीं होता। केन्द्रीय शासन केवल सदस्य राज्यों की शान्ति मात्र होता है। परिसंघ को सत्ता सत्स राज्यों द्वारा प्रदान की जाती है। अतः उसकी सत्ता का आधार सदस्य राज्यों की स्वीकृति है।

परिसंघ में सामान्यतः एक केन्द्रीय विधानमण्डल या कांग्रेस होती है। परिसंघ का निर्माण एवं केन्द्रीय शासन की शक्तियों की व्याख्या करने वाले प्रश्न को सविधान कहते हैं। वास्तव में यह परिसंघ के सदस्य राज्यों के मध्य एक समझौता या संधि है। सदस्य देश परिसंघ से अपनी इच्छानुसार पृथक् हो सकते हैं और सदस्यता का परित्याग अविधिक या अवैधानिक कार्य नहीं माना जाता है। परिसंघ वस्तुतः एक सदातः समझौता है। एकात्मक शासन की तुलना में परिसंघ के सदस्य राज्य पूर्णतः स्वतंत्र होते हैं। उनकी अपनी सेना, सरकार एवं पृथक् सत्ता होती है। वे स्वतंत्र रूप से संधियाँ कर सकते हैं। संपात्मक राज्य एवं परिसंघ में अन्तर है। सभ्य राज्य की सदस्यता एक बार ग्रहण करने उसका परित्याग नहीं किया जा सकता और न परिसंघ की तरह संधीय राज्य की गठन इरादों को प्रभुसत्ता ही प्राप्त होती है।

33 “A confederation is a union or association of States formed for the purpose of promoting or achieving certain specific objects specially the maintenance of their common external security”
—Garner *op cit*, p 251

34 “Confederation is a form of association of States having interests in common (and they) unite on the basis of equality and set up a central government to which are delegated certain powers”
—Getteli *Political Science*, 1946, p 470

35 Strong, C. F. *op cit*, p 103

और न वे पृथक् वैदेशिक या सैनिक व्यवस्थाएँ ही कर सकते हैं। सामान्यतः परिसंघ का अन्त एकात्मक अथवा सघात्मक राज्य में होता है।³⁶

परिसंघ में न तो नागरिक होते हैं और न ही प्रजाजन, जो उसकी आज्ञाओं का पालन करें या जिनके अधिकार या कर्तव्य हों। जेलिनिक के अनुसार परिसंघ दो प्रकार के होते हैं। एक जिनके नियमों का पालन सदस्य राज्यों की प्रजा नहीं करती है अपितु जिनका राज्यों से ही सम्बन्ध होता है। दूसरे वे जिनमें परिसंघ की कांग्रेस वास्तविक विधानमण्डल होता है और जिनके नियमों का पालन सदस्य राज्यों की प्रजा द्वारा किया जाता है। परिसंघ की कांग्रेस के सदस्य राज्यों की सरकारों की तरफ से मत देते हैं। परिसंघ की कांग्रेस को अपने नियमादि लागू करने की भी शक्ति प्राप्त नहीं होती है। परिसंघ की अपनी कोई कार्यपालिका एव न्यायपालिका भी नहीं होती। उन्हें अपने निणयों को क्रियावित्त करने के लिए सदस्य राज्यों की सरकारी नीतियों पर ही निर्भर रहना पड़ता है।

परिसंघ की विधिक स्थिति के सम्बन्ध में विद्वानों में मतभेद है। जेलिनिक, वान मोहाल, बोरल एव औपेनहाइम परिसंघ को राज्य नहीं मानते। उसे वे केवल एक संघ मानते हैं। इसको न तो कोई विधिक व्यक्तित्व प्राप्त है और न कोई अधिकार और क्षमता ही प्राप्त है। दूसरे विद्वान जैसे लीफर (LeFur), डीलौटर (DeLouter) एव शूल्ज (Schultz) उसे राज्य नहीं मानते परन्तु परिसंघ को अन्तर-राष्ट्रीय व्यक्तित्व प्रदान करते हैं।

परिसंघ का इतिहास बहुत पुराना है। यूनानी काल में अनेक परिसंघ थे, जैसे—एचिसन, लाईसियन, डीलियन लीग। मध्य-काल में रेनिश (Rhenish) परिसंघ (1254-1350), हैनिस्टिक लीग (Hanseatic League) (1367-1669), एव होली रोमन साम्राज्य (1526-1806) परिसंघ के उदाहरण हैं। परिसंघ के दो श्रेष्ठ उदाहरण संयुक्त राज्य अमेरिका का परिसंघ (1781-1789) एव जर्मन परिसंघ (1815-1867) हैं।

अमेरिकी परिसंघ केवल सदस्य राज्यों की मित्रता का संघ था। संघ राज्य की अपनी कोई संप्रभुता नहीं थी। सदस्य राज्य पूर्ण स्वतंत्र थे और उन्होंने परिसंघ को अपनी सत्ता प्रदान नहीं की थी। वह केवल सामान्य काल में शत्रुओं से रक्षा के लिए संघ था। किसी सामान्य प्रशासकीय एव न्यायिक अंग का निर्माण नहीं किया गया था। परिसंघ की कांग्रेस के निर्णयों को क्रियावित्त करना सदस्य राज्यों का ही काम था। कांग्रेस का बहुत कम शक्ति प्रदान की गयी थी और कांग्रेस के पास अपनी विधियों को क्रियावित्त करने के साधन नाममात्र के थे। फलतः शासन की कमजोरी के फलस्वरूप उसका पतन हो गया।

जमन परिसष³⁷ (1815-67 ई) में विभिन्न आकार एवं स्तर के 38 राज्य थे, जैसे—राज्य, ग्राण्ड डची एवं स्वतन्त्र नगर। सदस्य राज्यों की स्वतन्त्रता एवं दृढ़ता तथा जमनी की वाह्य एवं आन्तरिक सुरक्षा के लिए परिसष का निर्माण हुआ था। सदस्य राज्यों के प्रतिनिधियों की एक ससद (Diet) थी। डाइट को परिसष के नाम पर राजदूत भेजने, दूसरे देशों के राजदूतों का स्वागत करने, युद्ध, संधि एवं विशेष परिस्थितियाँ में सदस्य राज्यों के आन्तरिक मामलों में हस्तक्षेप करने का अधिकार प्राप्त था। प्रत्येक सदस्य राज्य को विदेशों से सम्बंध स्थापित करने की स्वतन्त्रता थी। इस सम्बंध में केवल एक ही प्रतिबंध था। वह यह कि ऐसी किसी संधि से परिसष की स्वतन्त्रता को कोई खतरा नहीं होना चाहिए। युद्ध प्रारम्भ हो जाने की अवस्था में परिसष की ससद की स्वीकृति के बिना कोई सदस्य राज्य संधि नहीं कर सकता था। न एक सदस्य दूसरे के विरुद्ध युद्ध की घोषणा ही कर सकता था। एक सामान्य साम्राज्यीय न्यायालय था। इस न्यायालय के क्षेत्राधिकार सीमित थे। परन्तु परिसष का अपना कोई प्रशासकीय यन्त्र नहीं था। परिसष के निम्नलिखित क्रियावित्त करने का दायित्व सदस्य राज्यों का था।

परिसष का एक अंग प्रयत्न 1907 ई में मध्य अमेरिकी राज्यों—ग्वाटेमाला, कोस्टारिका, होन्डुरास, निकारागुआ एवं सालवेडोर—ने किया था परन्तु इसका 1918 ई में अन्त हो गया।

उपर्युक्त अंग में कोई राज्य परिसष नहीं है। यह अल्पकालिक होते हैं। जो परिसष प्राचीन काल में थे ग्रीक धीरे धीरे या तो एकात्मक राज्य बन गये अथवा सघीय राज्य में परिणत हो गये। समुक्त राज्य अमेरिका का परिसष 1789 ई में सघीय राज्य में परिणत हो गया था।

सघवाद का व्यावहारिक स्वरूप FEDERALISM IN PRACTICE

प्रमुख सघीय देशों की सघीय व्यवस्था का विवरण इस अध्याय में प्रस्तुत किया गया है।

सयुक्त राज्य अमेरिका की सघीय व्यवस्था

सयुक्त राज्य अमेरिका सघीय देश है और उसके संविधान का इतिहास सघीय शासन-व्यवस्था का इतिहास है। उत्तरी अमेरिका में 17वीं सदी के अंत तक उपनिवेशों की स्थापना हो चुकी थी। इस क्षेत्र में अपना-अपना प्रभुत्व स्थापित करने के लिए फ्रांस और इंग्लैंड के मध्य सप्तवर्षीय युद्ध हुआ था। इसमें अंग्रेज विजयी हुए और वे उत्तरी अमेरिका के स्वामी बने। 18वीं सदी के मध्य तक 13 उपनिवेश स्थापित हो चुके थे। इन 13 उपनिवेशों ने इंग्लैंड के विरुद्ध अनेक कारणों से प्रेरित होकर नाति की थी। इनमें प्रमुख कारण था ब्रिटिश सरकार द्वारा नवीन कर लगाना। परिणामस्वरूप उपनिवेशों की जनता ने ब्रिटिश संसद में प्रतिनिधित्व की मांग की। 'प्रतिनिधित्व के अभाव में कर नहीं' का नारा बुलंद हो उठा और युद्ध छिड़ गया। 4 जुलाई, 1776 ई. को 13 उपनिवेशों ने इंग्लैंड तथा उसके सम्राट के विरुद्ध स्वतंत्रता की घोषणा (Declaration of Independence) कर दी।¹ 15 नवम्बर, 1777 ई. को इन 13 उपनिवेशों ने मिलकर एक परिसंघ (Confederation) की स्थापना की। स्मरणीय है कि परिसंघ के निर्माण की प्रेरणा का मूल कारण उपनिवेशों की सुरक्षा की भावना थी। इस समय सभी उपनिवेश पूर्ण स्वतंत्र राज्य थे और वे शासन के अधिकार नयी सत्ता को सौंपने के इच्छुक नहीं थे।

परिसंघ के संविधान को Articles of Confederation की संज्ञा दी गयी। इसमें केवल 13 धाराएँ थीं। परिसंघ का नाम सयुक्त राज्य अमेरिका रखा गया (प्रथम धारा)। परिसंघ का सदस्य बनने के पश्चात् भी प्रत्येक राज्य अपनी सत्ता एवं

1 अमेरिकी स्वतंत्रता का यह युद्ध 19 अक्टूबर, 1781 ई. तक चलता रहा और इस वर्ष ग्रेट ब्रिटेन ने सयुक्त राज्य अमेरिका की स्वतंत्रता को स्वीकार किया। 1783 ई. में परिसंघ द्वारा इसको मान्यता दी गयी।

जमन परिसघ³⁷ (1815-67 ई) में विभिन्न आकार एवं स्तर के 38 राज थे, जैसे—राज्य, ग्राण्ड डची एवं स्वतंत्र नगर। सदस्य राज्या की स्वतंत्रता एवं दृढ़ता तथा जमनी की बाह्य एवं आंतरिक सुरक्षा के लिए परिसघ का निर्माण हुआ था। सदस्य राज्यों के प्रतिनिधियों की एक ससद (Diet) थी। डाइट को परिसघ के नाम पर राजदूत भेजने, दूसरे देशों के राजदूतों का स्वागत करने, युद्ध, संधि एवं विशेष परिस्थितियाँ में सदस्य राज्यों के आंतरिक मामलों में हस्तक्षेप करने के अधिकार प्राप्त थे। प्रत्येक सदस्य राज्य को विदेशों से सम्बंध स्थापित करने की स्वतंत्रता थी। इस सम्बंध में केवल एक ही प्रतिबंध था। वह यह कि ऐसी किसी संधि से परिसघ की स्वतंत्रता को कोई खतरा नहीं होना चाहिए। युद्ध प्रारम्भ होने की अवस्था में परिसघ की ससद की स्वीकृति के बिना कोई सदस्य राज्य संधि नहीं कर सकता था। न एक सदस्य दूसरे के विरुद्ध युद्ध की घोषणा ही कर सकता था। एक सामान्य साम्राज्यीय न्यायालय था। इस न्यायालय के क्षेत्राधिकार सीमित थे। परंतु परिसघ का अपना कोई प्रशासकीय यंत्र नहीं था। परिसघ के नियंत्रण क्रियावित करने का दायित्व सदस्य राज्यों का था।

परिसघ का एक अग्र प्रयत्न 1907 ई में मध्य अमेरिकी राज्यों—क्वाटेमाला, कोस्टारिका, होन्डुरास, निकारागुआ एवं सालवेडोर—ने किया था परंतु इसका 1918 ई में अंत हो गया।

उपर्युक्त अर्थ में कोई राज्य परिसघ नहीं है। यह अल्पकालिक होते हैं। जो परिसघ प्राचीन काल में थे भी वे धीरे धीरे या तो एकात्मक राज्य बन गये अथवा सघीय राज्य में परिणत हो गये। संयुक्त राज्य अमेरिका का परिसघ 1789 ई में सघीय राज्य में परिणत हो गया था।

37 इस जमन परिसघ को German Bund कहते हैं। जमन शब्द Bund का अर्थ लागू है।

सघवाद का व्यावहारिक स्वरूप

FEDERALISM IN PRACTICE

प्रमुख सघीय देशों की सघीय व्यवस्था का विवरण इस अध्याय में प्रस्तुत किया गया है।

संयुक्त राज्य अमेरिका की सघीय व्यवस्था

संयुक्त राज्य अमेरिका सघीय देश है और उसके संविधान का इतिहास सघीय शासन व्यवस्था का इतिहास है। उत्तरी अमेरिका में 17वीं सदी के अंत तक उपनिवेशों की स्थापना हो चुकी थी। इस क्षेत्र में अपना-अपना प्रभुत्व स्थापित करने के लिए फ्रांस और इंग्लैंड के मध्य सप्तवर्षीय युद्ध हुआ था। इसमें अंग्रेज विजयी हुए और वे उत्तरी अमेरिका के स्वामी बने। 18वीं सदी के मध्य तक 13 उपनिवेश स्थापित हो चुके थे। इन 13 उपनिवेशों ने इंग्लैंड के विरुद्ध अनेक कारणों से प्रेरित होकर क्रांति की थी। इनमें प्रमुख कारण था ब्रिटिश सरकार द्वारा नवीन कर लगाना। परिणामस्वरूप उपनिवेशों की जनता ने ब्रिटिश संसद में प्रतिनिधित्व की मांग की। 'प्रतिनिधित्व के अभाव में कर नहीं' का नारा बुलन्द हो उठा और युद्ध छिड़ गया। 4 जुलाई, 1776 ई. को 13 उपनिवेशों ने इंग्लैंड तथा उसके सम्राट के विरुद्ध स्वतंत्रता की घोषणा (Declaration of Independence) कर दी।¹ 15 नवम्बर, 1777 ई. को इन 13 उपनिवेशों ने मिलकर एक परिसंघ (Confederation) की स्थापना की। स्मरणीय है कि परिसंघ के निर्माण की प्रेरणा का मूल कारण उपनिवेशों की सुरक्षा की भावना थी। इस समय सभी उपनिवेश पूर्ण स्वतंत्र राज्य थे और वे शासन के अधिकार नहीं सत्ता का सौंपन के इच्छुक नहीं थे।

परिसंघ के संविधान को Articles of Confederation भी कहा गया। इसमें केवल 13 धाराएँ थीं। परिसंघ का नाम संयुक्त राज्य अमेरिका रखा गया (प्रथम धारा)। परिसंघ का सदस्य बनने के पश्चात् भी प्रत्येक राज्य अपनी सत्ता एवं

1 अमेरिकी स्वतंत्रता का यह युद्ध 19 अक्टूबर, 1781 ई. तक चलता रहा और इस वर्ष ग्रेट ब्रिटेन ने संयुक्त राज्य अमेरिका की स्वतंत्रता का स्वीकार किया। 1783 ई. में परिसंघ द्वारा इसको मान्यता दी गयी।

जमन परिसघ³⁷ (1815 67 ई) में विभिन्न आकार एवं स्तर के 38 राज्य थे, जैसे—राज्य, ग्राण्ड डची एवं स्वतन्त्र नगर। सदस्य राज्यों की स्वतन्त्रता एवं दृढता तथा जमनी की बाह्य एवं आंतरिक सुरक्षा के लिए परिसघ का निर्माण हुआ था। सदस्य राज्यों के प्रतिनिधियों की एक मण्ड (Diet) थी। डाइट को परिसघ के नाम पर राजदूत भेजने, दूसरे देशों के राजदूतों का स्वागत करने, युद्ध, सन्धि एवं विशेष परिस्थितियाँ में मध्य राज्यों के आन्तरिक मामलों में हस्तक्षेप करने के अधिकार प्राप्त थे। प्रत्येक सदस्य राज्य को विदेशों से सम्बंध स्थापित करने की स्वतन्त्रता थी। इस सम्बंध में केवल एक ही प्रतिबंध था। वह यह कि ऐसी किसी सन्धि से परिसघ की स्वतन्त्रता को कोई खतरा नहीं होना चाहिए। युद्ध प्रारम्भ होने की अवस्था में परिसघ की ससद की स्वीकृति के बिना कोई सदस्य राज्य सन्धि नहीं कर सकता था। न एक सदस्य दूसरे के विरुद्ध युद्ध की घोषणा ही कर सकता था। एक सामान्य साम्राज्यीय न्यायालय था। इस न्यायालय के क्षेत्राधिकार सीमित थे। परन्तु परिसघ का अपना कोई प्रशासकीय यन्त्र नहीं था। परिसघ के निम्न क्रियावित्त करने का दायित्व सदस्य राज्यों का था।

परिसघ का एक अन्य प्रयत्न 1907 ई में मध्य अमरिकी राज्यों—ग्वाटेमाला, कोस्टारिका, हाइड्रास, निकारागुआ एवं सालवडोर—में किया था परन्तु इसका 1918 ई में अंत हो गया।

उपर्युक्त अर्थ में कोई राज्य परिसघ नहीं है। यह अल्पकालिक होता है। जो परिसघ प्राचीन काल में थे भी वे धीरे धीरे या तो एकात्मक राज्य बन गए अथवा सघीय राज्य में परिणत हो गए। संयुक्त राज्य अमेरिका का परिसघ 1789 ई में सघीय राज्य में परिणत हो गया था।

37 इस जमान परिसघ का German Bund कहते हैं। जमान शब्द 'Bund' का अर्थ लोग है।

सघवाद का व्यावहारिक स्वरूप

FEDERALISM IN PRACTICE

प्रमुख सघीय देशों की सघीय व्यवस्था का विवरण इस अध्याय में प्रस्तुत किया गया है।

सयुक्त राज्य अमेरिका की सघीय व्यवस्था

सयुक्त राज्य अमेरिका सघीय देश है और उसके संविधान का इतिहास सघीय शासन व्यवस्था का इतिहास है। उत्तरी अमेरिका में 17वीं सदी के अंत तक उपनिवेशों की स्थापना हो चुकी थी। इस क्षेत्र में अपना-अपना प्रभुत्व स्थापित करने के लिए फ्रांस और इंग्लैंड के मध्य सप्तवर्षीय युद्ध हुआ था। इसमें अंग्रेज विजयी हुए और वे उत्तरी अमेरिका के स्वामी बने। 18वीं सदी के मध्य तक 13 उपनिवेश स्थापित हो चुके थे। इन 13 उपनिवेशों ने इंग्लैंड के विरुद्ध अनेक कारणों से प्रेरित होकर क्रांति की थी। इनमें प्रमुख कारण था ब्रिटिश सरकार द्वारा नवीन कर लगाना। परिणामस्वरूप उपनिवेशों की जनता ने ब्रिटिश संसद में प्रतिनिधित्व की मांग की। 'प्रतिनिधित्व के अभाव में कर नहीं' का नारा बुलंद हो उठा और युद्ध छिड़ गया। 4 जुलाई, 1776 ई. को 13 उपनिवेशों ने इंग्लैंड तथा उसके सम्राट के विरुद्ध स्वतंत्रता की घोषणा (Declaration of Independence) कर दी।¹ 15 नवम्बर, 1777 ई. को इन 13 उपनिवेशों ने मिलकर एक परिसंघ (Confederation) की स्थापना की। स्मरणीय है कि परिसंघ के निर्माण की प्रेरणा का मूल कारण उपनिवेशों की सुरक्षा की भावना थी। इस समय सभी उपनिवेश पूर्ण स्वतन्त्र राज्य थे और वे शासन के अधिकार नयी सत्ता का सोपने के इच्छुक नहीं थे।

परिसंघ के संविधान को Articles of Confederation की संज्ञा दी गयी। इसमें केवल 13 वाराएँ थीं। परिसंघ का नाम संयुक्त राज्य अमेरिका रखा गया (प्रथम धारा)। परिसंघ का सदस्य बनने के पश्चात् भी प्रत्येक राज्य अपनी सत्ता एवं

1 अमेरिकी स्वतंत्रता का यह युद्ध 19 अक्टूबर, 1781 ई. तक चलता रहा और इस वर्ष ग्रेट ब्रिटेन ने संयुक्त राज्य अमेरिका की स्वतंत्रता को स्वीकार किया। 1783 ई. में परिसंघ द्वारा इसको मान्यता दी गयी।

स्वतंत्रता का स्वामी बना रहा। इसे उसने संध की स्थापना के समय समर्पित नहीं किया। तत्कालीन तेरह उपनिवेशों ने अपनी सुरक्षा एवं स्वतंत्रता के रक्षण तथा सामान्य हिता की पूर्ति के लिए परिसंध में प्रवेश किया था। उन्होंने आन्तरिक अवस्था में एक-दूसरे की सहायता का वचन दिया। संयुक्त राज्य संध की एक कांग्रेस (विधानमण्डल) की स्थापना की गयी जिसे बदेशिक मामला का निणय करने, सिक्के एवं नाप-तोल में समानता स्थापित करने, जल बल सेना पर नियन्त्रण रखने, राज्यों के आपसी विवादों का निणय करने के अधिकार प्राप्त थे। कांग्रेस में प्रत्येक राज्य को 2 से 7 तक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार दिया गया था। कांग्रेस द्वारा नियुक्त एक समिति द्वारा उसके सन्तान-काल में कार्य किया जाता था। इस समिति में प्रत्येक राज्य का एक-एक प्रतिनिधि होता था। परिसंध की कांग्रेस को सामान्य हिता से सम्बन्धित मामलों में स्पष्ट रूप से शक्तियाँ प्रदान की गयी थी, यथा—युद्ध की घोषणा एवं शांति स्थापित करने, संधियाँ करने, राजनयकों को भेजने एवं दूसरे देशों के राजनयकों का स्वागत करने, मुद्रा, ऋण लेने, नौ-सेना का निर्माण, डाक व्यवस्था की स्थापना, संयुक्त राज्य की सेना के उच्च अधिकारियों को नियुक्त करने की शक्तियाँ। 13 में से 9 राज्यों की स्वीकृति महत्वपूर्ण निणयों के लिए आवश्यक होती थी। कांग्रेस को जनता पर प्रत्यक्ष रूप से नियन्त्रण करने के अधिकार नहीं थे और न उसे कर लगाने एवं व्यापार को नियन्त्रित करने की शक्ति प्राप्त थी। कांग्रेस राज्यों से आर्थिक सहायता की माँग कर सकती थी। अतः केन्द्रीय सरकार राज्यों द्वारा दिये गये धन पर निर्भर करती थी। परिसंध में कार्यपालिका और राष्ट्रीय न्यायपालिका की भी स्थापना नहीं की गयी थी। बोयड के अनुसार परिसंध को पूरा राज्य घोषित किया गया था परन्तु संध सरकार को वास्तविक शक्तियाँ प्राप्त नहीं थी। कांग्रेस की समितियों के द्वारा शासन ठीक प्रकार से न चल सका। ऑलिवर (Oliver) के शब्दों में परिसंध की कांग्रेस राज्यों के राजदूतों की ऐसी सस्था थी जिसके विभिन्न विधानमण्डलों के साथ उसके सम्बन्ध राजदूतों के समान थे। सेना स्थापित करने के लिए उसे आना लेनी पड़ती थी। फलस्वरूप उसे अपमानजनक एवं अविवेकपूर्ण शर्तें माननी पड़ती थी। जब कोई राज्य संधीय शासन को एक रेजीमेन्ट भेजता था तब वह राज्य अधिकारियों को नियुक्त करने के अधिकार अपने पास ही रहने देता था। ऐसी अवस्था में सेना का संगठन असम्भव था।” प्रत्येक राज्य अपनी सत्ता को बनाये रखने के लिए कृत-संकल्प था।

परिसंध की धाराओं को 1781 ई. में सभी राज्यों ने स्वीकृत किया था। स्ट्राय के अनुसार 1781 ई. के परिसंध द्वारा सच्चे संध (True Federation) का निर्माण नहीं हुआ था अपितु एक परिसंध—एक ढीलेढाले संध (a loose league)—का निमाण हुआ था। बुडरो विहसन के अनुसार “परिसंध की धाराएँ बालू की रस्सी के सदृश थी जो किसी को भी बाध नहीं सकी।”² हरमन फाइनर के अनुसार

महानक संकट के कारण उपनिवेश एकता के सूत्र में आवद्ध हुए थे। परिसंघ की मिनता के दृढ़ संघ की सजा दी गयी थी परंतु वह स्वतंत्र राज्यों का असंतुष्ट संघ बन गया था। संप्रभुता राज्यों में निहित थी, कांग्रेस को अल्प एवं सीमित शक्तियाँ प्राप्त थी। युद्ध की समाप्ति के फलस्वरूप कांग्रेस का गृह-सहा अस्तित्व भी समाप्त हो गया था।³

परिसंघ का यह प्रयोग संघवाद के इतिहास में अद्वितीय महत्व का है। 1783 ई. में ब्रिटेन में मैगि के समय अमेरिकी परिसंघ अपनी दुर्दशा की चरम सीमा पर पहुँच गया था। मुनरो ने परिसंघ की दुर्बलता पर मत व्यक्त करते हुए कहा है कि परिसंघ में कर लगाने, ऋण लेने, व्यापार को नियंत्रित करने एवं सामूहिक सुरक्षा हेतु सेना रखने की चार शक्तियाँ का अभाव था। यह शक्तियाँ प्रत्येक शक्तिशाली शासन के लिए आवश्यक हैं।³

क्रांति के समय में परिसंघ ने यह दोष स्पष्ट नहीं दे परंतु क्रांति के तुरन्त बाद अनेक समस्याएँ उठ खड़ी हुईं। मुद्रा-स्फीति एवं मूल्य-वृद्धि ने जनता की कमर तोड़ दी। केन्द्रीय राजकोष खाली हो गया था। निर्दिष्ट समय पर राज्य अपनी दानदारी न कर सकें। अंतर्राष्ट्रीय व्यापार ठप हो गया था। ऐसे समय में कांग्रेस निष्क्रिय थी। इस स्थिति का उसके पास कोई इलाज नहीं था। केन्द्र एवं राज्याँ व परस्पर राज्यों के मध्य सम्बन्ध साक्षणीय थे। वैदेशिक सम्बन्ध केन्द्रीय शासन के क्षेत्रांतगत थे परंतु कुछ राज्याँ ने विदेशी सरकारों से पृथक् रूप से वार्ता प्रारम्भ कर दी थी। नौ राज्याँ ने अपनी स्वतंत्र मेनाएँ एवं नौ सेनाएँ संगठित कर ली थी। परिसंघ में विभिन्न प्रकार की मुद्राएँ प्रचलित थी। प्रत्येक राज्य द्वारा अपने प्रदेश में व्यापार का नियमन किया जाता था। पड़ोसी राज्याँ के प्रति राज्यों द्वारा भेदभाव की नीति का अनुगमन किया जाता था, फलस्वरूप राज्याँ में प्रतिस्पर्धा एवं ईर्ष्या अपनी चरम सीमा पर थी। 1786 ई. में राज्याँ में गृह-युद्ध छिड़ जाने की स्थिति उत्पन्न हो गयी। परिसंघ के सुधार के सभी प्रयत्न असफल हो चुके थे। बार्सिंगटन, हैमिल्टन एवं अन्य प्रमुख नेता परिसंघ को सुधारने अथवा उसके स्थान पर नवीन राज्य-व्यवस्था की आवश्यकता को अनुभव करने लगे थे। परिसंघ के द्वारा कमजोर केन्द्रीय शासन की स्थापना की गयी थी। शक्तिशाली केन्द्रीय शासन के लिए

federation, but a confederation, a loose league, a 'rope of sand' as Woodrow Wilson called these Articles, 'which could bind no one'—Strong, C F *op cit*, p 108

3 Finer, H *op cit*, p 169

4 "Especially it was weak because it lacked four things which every strong National Government must possess, ability to raise revenues by taxation, to borrow money, to regulate commerce and to provide adequately for common defence by raising and supporting armies"—Munro W B, cited by Mahajan V D *Select Modern Governments* 1964, p 132.

राष्ट्र की जनता की सरकार होना आवश्यक था। फलस्वरूप सितम्बर 1786 ई में अनापोलिस (Annapolis) नामक स्थान पर मरीलैण्ड (Maryland) एवं वर्जीनिया (Virginia) राज्यों के मध्य पोटोमैक (Potomac) नदी में नौचालन के प्रश्न पर उत्पन्न विवाद पर विचार हेतु राज्यों के प्रतिनिधियों का एक सम्मेलन आयोजित हुआ। एन्क्वेण्डर हेमिल्टन इसमें एक प्रतिनिधि था। उसने सभी प्रतिनिधियों को यह समझाना का प्रयत्न किया कि व्यापार नियमन में अनेक प्रश्न निहित हैं, अतः सम्मेलन में सभी राज्यों से अपने-अपने प्रतिनिधियों को भेजने के लिए कहा जाय जिससे परिसंघ के संविधान में परिस्थितियों के अनुसार आवश्यक परिवर्तन किये जा सकें। अतः सभी राज्यों के प्रतिनिधियों का एक सम्मेलन मई 1787 ई में फिलाडेलफिया में आरम्भित किया गया।

फिलाडेलफिया का सम्मेलन (1787 ई.)

फिलाडेलफिया के सम्मेलन में विभिन्न राज्यों के 55 प्रतिनिधियाँ भाग लीं। इन प्रतिनिधियों में वाशिंगटन, जेम्स मेडिसन, एन्क्वेण्डर हेमिल्टन, बेन्जामिन फ्रैंकलिन, एडमण्ड रेनडोल्फ सहस्र प्रसिद्ध एवं अनुभवी राजनीतिज्ञ एवं विद्वान भी थे। प्रत्येक राज्य को एक मत प्राप्त था। सभी कार्यवाही गुप्त थी और बाद कमरे में हुई थी। सम्मेलन के समय महत्वपूर्ण विचारणीय प्रश्न राज्यों की स्वतन्त्र सत्ता एवं केन्द्रीय शासन की शक्तियाँ में एकता स्थापित करना था। मेडिसन के अनुसार इस समस्या के समाधान हेतु प्रतिनिधियों ने मिटा-तत यह स्वीकार किया कि केन्द्रीय सरकार के नवीन एवं सामर्थ्य होने के कारण उसकी शक्तियाँ का स्पष्ट रूप में उल्लेख उचित होगा और शेष शक्तियाँ राज्यों को प्राप्त होनी चाहिए। केन्द्रीय सरकार को भुद्रा, व्यापार, युद्ध, युद्ध की घोषणा एवं शांति-स्थापना के अधिकार देकर यथायथ शक्तिशाली बनाने का प्रयत्न किया गया था। संविधान को प्रभावी एवं त्रिपक्षीय होने के लिए 13 में से 9 राज्यों की स्वीकृति आवश्यक मानी गयी। 1787 ई के अन्त तक केवल 3 राज्यों में संविधान को अपनी स्वीकृति प्रदान की थी। इस समय एक विवाद उठ खड़ा हुआ था। केंद्र की प्रदत्त शक्तियों के कारण अनेक राज्य चिन्तित थे। सम्मेलन में संघवादी—फेडरलिस्ट (Federalists)—एवं संघ विरोधी—फेडरलिस्ट विरोधी (Anti Federalists)—दो गुट बन गये थे। संघवादी शक्तिशाली केन्द्रीय शासन के समर्थक थे। संघ विरोधी स्वायत्तता प्राप्त राज्यों के ढीले ढाले संघ के निर्माण के समर्थक थे। वे राज्यों की स्वतन्त्रता एवं स्वायत्तता में पक्षपाती थे। अनेक नेताओं—यथा, पैट्रिक हेनरी (Patrick Henry) एवं रिचार्ड हेनरी ली (Richard Henry Lee)—ने संविधान की इस आधार पर आलोचना की कि मौलिक अधिकारों का उसमें उल्लेख नहीं है। फेडरलिस्ट ने इस भाग का समर्थन किया कि नवीन सरकार क्षीघ्रानिशीघ्र मौलिक अधिकारों का संविधान में समावेश करे। परिणामस्वरूप नवीन सरकार ने प्रथम दम सशोधना को स्वीकार करके मौलिक अधिकारों को संविधान में स्थान प्रदान किया। इससे पश्चात्

अनेक राज्यों ने सविधान को स्वीकृति प्रदान की और 21 जून, 1788 ई से सविधान लागू हुआ।⁵

सघीय व्यवस्था का स्वरूप

अमेरिकी सविधान द्वारा सघीय शासन की स्थापना की गयी है। प्रारम्भ में 13 घटक राज्य थे लेकिन अब संयुक्त राज्य अमेरिका के सघ में 50 राज्य हैं। सघ शासन की स्वीकृत एवं माय तीन प्रमुख विशेषताओं का अमेरिकी सघीय व्यवस्था के निर्माण एवं विकास के आधार पर ही निर्धारण हुआ है। वे हैं क्रमशः (1) लिखित एवं कठोर सविधान, (2) शक्तियों का विभाजन, एवं (3) निष्पक्ष न्यायपालिका। सविधान द्वारा सघीय शासन की शक्तियों का स्पष्ट उल्लेख किया गया है।⁶ अवशिष्ट शक्तियाँ राज्यों को प्रदान की गयी हैं। केन्द्रीय शासन एवं राज्यों के मध्य शासन की शक्तियों के वितरण के सम्बन्ध में संयुक्त राज्य में गणना एवं अवशेष के सिद्धान्त (Principle of Enumeration and Residuum) का पालन किया गया है। इस सिद्धान्त के अन्तर्गत केन्द्र या राज्यों में से किसी एक की शक्तियों का उल्लेख कर दिया जाता है और शेष शक्तियाँ दूसरे शासन की समझी जाती हैं। अतः अमेरिकी सविधान द्वारा कमजोर केन्द्रीय शासन का निर्माण किया गया था। अपेक्षाकृत राज्य अधिक शक्तिशाली थे। सविधान के 10वें संशोधन द्वारा रहे-सहे सदेह का भी निवारण कर दिया गया। इस संशोधन के द्वारा यह व्यवस्था की गयी कि "सविधान द्वारा जो शक्तियाँ केन्द्र को नहीं दी गयी हैं और न राज्यों के लिए वर्जित हैं वे सब शक्तियाँ राज्यों व जनता के लिए सुरक्षित हैं।" अतः सविधान के अनुसार केन्द्रीय शासन को प्रदत्त शक्तियों के अलावा कोई अन्य शक्ति प्राप्त नहीं थी।

राज्यों के हितों को एक जगह व्यवस्था द्वारा भी संरक्षण प्रदान करने का प्रयत्न किया गया है। सविधान द्वारा अमेरिकी कांग्रेस के उच्च सदन—सीनेट—में सभी राज्यों को समान प्रतिनिधित्व अर्थात् प्रति राज्य को दो सदस्य भिजने का अधिकार प्रदान किया गया है। सीनेट को राष्ट्रपति के द्वारा की गयी नियुक्तियों एवं संधियों को अनुमोदित करने एवं वित्तीय मामलों में पूर्ण शक्ति प्रदान की गयी है। प्रत्येक राज्य को सीनेट में प्राप्त समान प्रतिनिधित्व की व्यवस्था में संवैधानिक संशोधन द्वारा परिवर्तन का निषेध है। स्पष्ट है कि इन व्यवस्थाओं द्वारा राज्यों के प्रतिनिधि सदन—सीनेट—को केन्द्रीय शासन में निर्णायक अधिकार प्रदान किये गये हैं।

- 5 सविधान के अनुच्छेद 1 के अन्तर्गत कांग्रेस को निम्नलिखित विषयों पर विधि-निर्माण का अधिकार दिया गया है— कर लगाना एवं उन्हें एकत्रित करना, ऋण देना एवं संयुक्त राज्य अमेरिका की सुरक्षा एवं सामान्य कल्याण की व्यवस्था करना, ऋण लेना, विदेशी व्यापार, नागरिकीकरण (Naturalisation) एवं दिवालिया सम्बन्धी नियमों का निर्माण, मुद्रा-माप एवं नाप प्रणाली, डाकघरों की स्थापना, विज्ञान की प्रगति, सर्वोच्च न्यायालय के अधीन सघीय न्यायालयों की स्थापना, युद्ध की घोषणा, सेना एवं नौसेना।

इसके अतिरिक्त प्रत्येक राज्य की केन्द्र से पृथक अपनी सर्वधानिक व्यवस्था, न्यायपालिका एवं नागरिकता है। अमेरिका में दोहरी, सघीय एवं राज्यों की न्यायपालिका है। सघीय न्यायपालिका के क्षेत्र पर सर्वोच्च न्यायालय है। उसे सघीय संविधान की व्याख्या, सघ एवं राज्य तथा राज्यों के मध्य, एक राज्य के नागरिक एवं अन्य राज्य या नागरिक के मध्य उत्पन्न होने वाले विवादों में मौलिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है। सर्वोच्च न्यायालय संविधान की व्याख्या का अंतिम न्यायालय है।

संविधान में संशोधन की स्पष्ट व्यवस्था है। प्रत्येक संवैधानिक संशोधन के प्रमाणी होने के लिए उसे तीन-चौथाई राज्यों के विधानमण्डलों या इस हेतु बुलाये गये राष्ट्रीय सम्मेलनों (Conventions) के द्वारा स्वीकृत होना आवश्यक है। अतः संविधान में संशोधन के लिए राज्यों के बहुमत की स्वीकृति आवश्यक है। 2/3 राज्यों के विधानमण्डलों का संविधान में संशोधन प्रस्तावित करने का भी अधिकार है। सघीय व्यवस्था का केन्द्रीकरण

सघीय शासन को अमेरिकी संविधान के उपबंधों के अन्तर्गत शक्तिशाली नहीं बनाया गया था। उसकी शक्तियाँ का संविधान में स्पष्ट उल्लेख करके उसे सीमित अधिकार प्रदान किये गये थे परन्तु आज स्थिति भिन्न है। सघीय शासन राज्यों की अपेक्षा कहीं अधिक शक्तिशाली है। सघीय शासन की शक्तियों में वृद्धि अर्थात् सघीय केन्द्रीकरण के लिए उत्तरदायी प्रमुख कारण सघीय न्यायपालिका है। इसके अतिरिक्त विधायी एवं प्रशासकीय व्याख्याओं के फलस्वरूप भी कांग्रेस की शक्तियाँ में पर्याप्त वृद्धि हुई है। केन्द्रीय वित्तीय अनुदान, सुरक्षा एवं युद्ध, अतः राष्ट्रीय व्यापार सघीय केन्द्रीकरण के लिए उत्तरदायी अन्य कारण हैं।

अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय तथा संघवाद

सघीय शासन की शक्तियों की वृद्धि में सर्वोच्च न्यायालय का प्रमुख योगदान है। सघीय शासन का हृद करने में निर्णायक भूमिका 1801 ई. से 1835 ई. तक अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश, जॉन मार्शल ने निभाई है। यह न्यायाधीश संघवादी (Federalist) था। उसके द्वारा प्रसिद्ध विवाद—मार्बरी बनाम मेडोसन—में दिये गये निर्णय के फलस्वरूप सघीय न्यायालय की संविधान की व्याख्या करने एवं कांग्रेस की विधियाँ को अवैधानिक घोषित करने का अधिकार प्राप्त हुआ था। 1819 ई. के मेक्लोच बनाम मेरीलैण्ड विवाद में दिये गये निर्णय के द्वारा कांग्रेस की निहित शक्तियों के सिद्धांत (Theory of Implied Powers)⁶ का विकास हुआ और सघीय सर्वोच्चता की धारणा की स्थापना हुई थी। दोनों सिद्धांतों ने इससे भी आगे बढ़कर शक्तियों का परिणामात्मक सिद्धांत⁷ (Theory of Result-

6 An implied power is 'a power that is deducible from an express power'

7 A resultant power is a power that is deducible from two or more express powers''

ant Powers) की घोषणा की। परिणामात्मक शक्ति दो या अधिक व्यक्त शक्तियों से परिणाम रूप में अनुमानित शक्ति होती है। निहित शक्तियों के सिद्धांत के परिणाम-स्वरूप सघीय क्षेत्राधिकार में असाधारण वृद्धि हुई। शक्तियों के परिणामात्मक सिद्धांत पर 'यायापालिका के अतिरिक्त अन्य कोई सीमा या प्रतिबंध नहीं होता है'।⁸ निहित शक्तियाँ संविधान की सक्षिप्तता का परिणाम हैं। संविधान के अत्यंत सक्षिप्त होने के कारण सघीय शासन को प्राप्त शक्तियाँ अत्यंत अस्पष्ट हैं और उनके प्रयोग करने की विधि का भी कोई उल्लेख संविधान में नहीं है। अतः यह स्वाभाविक है कि मूल शक्तियों के प्रयोग के लिए जिन अन्य शक्तियों के प्रयोग की आवश्यकता प्रतीत हो, उनका प्रयोग सघीय शासन मूल शक्ति में निहित मान कर करे। संविधान के अनुच्छेद 1 व ३ में संविधान द्वारा प्रदत्त शक्तियों के न्याय वयन के लिए उनसे सम्बंधित शक्तियों को कांग्रेस में निहित माना गया है। इसका यह अर्थ है कि कांग्रेस को संविधान द्वारा प्रदत्त एवं उनमें निहित शक्तियों के प्रयोग का संवैधानिक आधार तो प्राप्त था परन्तु निहित शक्तियों को विधिक मायता 'यायाधीश माशेल के उपरोक्त विवाद में निणय द्वारा ही प्राप्त हुई। निहित शक्तियों की धारणा का समर्थन सर्व-प्रथम 1790 ई. में तत्कालीन वित्त मंत्री हेमिल्टन ने बंदेशिक एवं अन्तःराज्यीय व्यापार के लिए संयुक्त बैंक की स्थापना के सन्दर्भ में किया था। इस प्रश्न को लेकर कांग्रेस में विवाद उठ खड़ा हुआ। उदार संविधानवादियों का मत था कि संविधान की व्याख्या उदार दृष्टिकोण से की जानी चाहिए और मूल शक्तियों के उपयोग के लिए जिन अन्य शक्तियों की आवश्यकता हो वे सघीय शासन की मूल शक्तियों में ही निहित समझी जानी चाहिए। इसके विपरीत जैफरसन, मेडीसन सहित संविधानवादी भी ये जो संविधान के अक्षरशः पालन के पक्षपाती थे। परन्तु इस विवाद का निणय हेमिल्टन के पक्ष में हुआ और एक सघीय बैंक की स्थापना हुई। इस निणय में अर्थात् बैंक की स्थापना में निहित शक्तियों की धारणा स्पष्ट रूप से परिलक्षित होती है। बैंक की स्थापना कोई नीति सम्बंधी निणय नहीं था अपितु वह विशेष मामले से सम्बंधित था। निहित शक्तियों को सिद्धांत रूप में 1819 ई. के मैकलोच बनाम मेरीलैण्ड के मुकद्दमे में 'यायाधीश माशेल के निणय द्वारा स्वीकार किया गया तथा सघीय सर्वोच्चता और निहित शक्तियों को पूर्ण मायता प्राप्त हुई। इस निणय में कहा गया था कि "शासन की शक्तियाँ सीमित हैं और उनका अतिव्रतन नहीं किया जा सकता, परन्तु हमारा यह विचार है कि संविधान के स्वस्थ स्वरूप के अनुसार राष्ट्रीय व्यवस्थापिका को स्वविवेक से काम लेने की अनुमति अवश्य ही होनी चाहिए जिससे संविधान द्वारा प्रदत्त शक्तियों को उसके द्वारा न्यायवित्त किया जा सके तथा वह सस्था अपने निर्धारित महान कृत्यों को ऐसे ढंग से पूरा कर सके कि वे जन-साधारण के लिए सर्वाधिक लाभकारी हों।"⁹ सर्वोच्च न्यायालय ने सघीय शासन द्वारा स्थापित

8 Refer to Dimock & Dimock *American Government in Action*, p 134

9 'The powers of the government are limited and its powers were

वक पर राज्यों द्वारा कर लगान के अधिकार को स्वीकार नहीं किया। सर्वोच्च न्यायालय का इस सम्बन्ध में मत था कि सघीय सत्स्याआ पर राज्यों का कर लगाने के अधिकार का स्वीकार करने का अर्थ उस समाप्त करना है। अतः सर्वोच्च न्यायालय ने यह अनुमति प्रदान करने से इन्कार कर दिया। निहित शक्तियाँ शासन की वे शक्तियाँ हैं जो सघ शासन की मूल शक्तियों को क्रियावित करने के उद्देश्य से उसमें निहित मानी गयी हैं। निहित शक्तियाँ कोई नवीन शक्तियाँ नहीं हैं अपितु वे मूल शक्तियों का अर्थ हैं। वे मूल शक्तियों को क्रियावित करने के साधन माने हैं। सघीय शासन को सविधान द्वारा प्रदत्त शक्तियाँ यदि साध्य हैं तो निहित शक्तियाँ साधन हैं। निहित शक्तियाँ निश्चय ही किसी मूल शक्ति के क्रियावयन से सम्बन्धित होती हैं। माशल के अनुसार निहित शक्ति के उद्देश्य 'वध एव सविधान के क्षेत्र के अन्तर्गत होना चाहिए और उनके साधन भी बधानिक होने चाहिए।'

निहित शक्तियों के मिद्वान के प्रभावस्वरूप सघीय शासन का अपने दायित्वा के सम्पादन में सहायता प्राप्त हुई और सविधान का विकास हुआ तथा परिवर्तित परिस्थितियों के अनुसार उसमें आवश्यक परिवर्तन हात रहे। इससे अतिरिक्त, शासन की शक्ति का के द्रोकरण हुआ और शासनतन्त्र में न्यायपालिका के महत्व में वृद्धि हुई। निहित शक्तियों के जारे में कांग्रेस अंतिम निर्णायक नहीं है अपितु सर्वोच्च न्यायालय अंतिम निर्णायक है और अनेक अवसरों पर इस सम्बन्ध में उसने कांग्रेस के दृष्टिकोण का अस्वीकार कर दिया है।

'यायाधीश माशल ने मैकलोच बनाम मरीलैण्ड के विवाद में निणय देते हुए कहा था कि 'समुक्त राज्य अमेरिका जनता का सघ है और केन्द्रीय सरकार सिद्धात एव व्यवहार दोनों में ही प्रत्यक्ष रूप से जनता पर निर्भर रहने वाली राष्ट्रीय सरकार है।' इस निणय के माध्यम से माशल द्वारा इस बात पर बल दिया गया है कि केन्द्रीय शासन को शक्ति राज्यों से प्राप्त न होकर प्रत्यक्ष जनता से प्राप्त है। सविधान तो केवल एक स्वरूप है जिसके अन्तर्गत राष्ट्रीय सरकार विकास का मकत है या उसे विकास करना चाहिए। इसी विचार की पुष्टि यायाधीश होम्स (Justice Holmes) ने एक अन्य विवाद (मिसौरी बनाम हाल्लण्ड) में की है।

केन्द्र द्वारा राज्यों को प्रदत्त वित्तीय सहायता

यह केन्द्र की शक्ति की वृद्धि का एक अन्य कारण है। केन्द्र द्वारा राज्यों को आर्थिक अनुदान करधान धारा¹⁰ (Taxation Clause) के अन्तर्गत दिया जाता है।

not to be transcended But we think the sound construction must allow the National Legislature that discretion with respect to the means by which the powers it confers are to be carried into execution which will enable that body to perform high duties assigned to it in a manner most beneficial to the people' — Marshall, C J, in *McCulloch vs Maryland* (1819)

केन्द्रीय शासन को इस धारा के अधीन जनकल्याण व हतु सहायता देने का अधिकार है। राज्या की तुलना में केन्द्रीय शासन की आय के सात अपेक्षाकृत अच्छे हैं। अधिकांश समाज-कल्याणकारी योजनाओं का भार राज्या पर है लेकिन उनकी वित्तीय स्थिति इन अतिरिक्त दायित्वों का वहन करने में असफल है। फलतः राज्यों को केन्द्रीय वित्तीय अनुदान पर निर्भर रहना पड़ता है। कृषि, शिक्षा स्वास्थ्य आदि से सम्बंधित जिन जन-कल्याणकारी योजनाओं के लिए संघीय शासन द्वारा राज्यों को अनुदान दिया जाता है, संघीय शासन का इस आर्थिक अनुदान को व्यय करने से सम्बंधित नियमों को निर्दिष्ट करने का अधिकार होता है। प्रारम्भ में सभी अनुदान बिना शर्त दिये गये थे परन्तु अब सभी अनुदान शर्त (conditional) होते हैं। केन्द्र को केन्द्रीय अनुदान से सम्बंधित राज्यों के कार्यों के निरीक्षण एवं हिसाब की जांच करने का अधिकार है। परिणामस्वरूप राज्यों की स्वायत्तता सीमित होती जा रही है और राज्यों के कार्यों पर केन्द्रीय शासन का नियंत्रण बढ़ता जाता है। केन्द्रीय शासन द्वारा सड़क, वन, सामाजिक सुरक्षा, कृषि के विकास व सार्वजनिक कार्यों के निर्माण तथा बेरोजगारी, सुरक्षा एवं शिक्षा आदि पर कुल व्यय का औसतन 50% अनुदान दिया जाता है। 1933 ई. के बाद केन्द्रीय शासन ने नगरपालिकाओं को भी सीधे आर्थिक अनुदान देना प्रारम्भ कर दिया है।

सामाजिक परिवर्तन

सामाजिक परिवर्तन, युद्ध एवं अंतरराष्ट्रीय स्थिति के फलस्वरूप भी अमेरिकी केन्द्रीय शासन की शक्ति में वृद्धि हुई है। 1789 ई. में संयुक्त राज्य अमेरिका कृषि-प्रधान अर्थ-व्यवस्था वाले 13 उपनिवेशों का कम जनसंख्या वाला देश था। आज वह 50 राज्यों का प्रधान औद्योगिक देश है और जावादी की दृष्टि से भी एक बड़ा देश है। 1917 ई. तक अमेरिका ने वैदेशिक मामलों में पृथक्करण की नीति का अनुगमन किया था। आज वह विश्व की महान शक्ति है, अंतरराष्ट्रीय राजनीति में पश्चिमी उदारवादी लोकतान्त्रिक शक्तियों का प्रमुख पक्षधर है तथा लोकतान्त्रिक शक्तियों एवं विश्व शांति की रक्षा के दायित्व को ओढ़े हुए है। इसके परिणामस्वरूप राष्ट्रीय सरकार के दायित्वों में सहज ही वृद्धि हुई है और उसी अनुपात में उसकी शक्ति में भी वृद्धि हुई है। संघीय शासन के प्रति जनता के दृष्टिकोण पर इन परिवर्तनों का प्रभाव पड़ा है और जनता राष्ट्रीय शासन की शक्तियों में वृद्धि के प्रति सहज ही सहिष्णु हो गयी है। यातायात एवं आवागमन तथा नवीन वैज्ञानिक संचार व्यवस्था के द्रुतगामी साधनों के विकास के परिणामस्वरूप देश के विभिन्न क्षेत्रों की पृथक्ता नष्ट हो गयी है। औद्योगिक एवं व्यापारिक दृष्टि से संयुक्त राज्य अमेरिका एक सुदृढ़ इकाई बन चुका है। इसके स्वाभाविक परिणामस्वरूप राज्यों की शक्ति में ह्रास हुआ है और केन्द्रीय शासन अपेक्षाकृत अधिक शक्तिशाली होता चला गया है। व्यापार एवं औद्योगिक विकास से उत्पन्न समस्याओं के समाधान की क्षमता राज्यों में नहीं थी।

राष्ट्रीय स्तर पर दलों के संगठन एवं विकास ने राज्यों की सीमाओं को समाप्त

पर किया है। दत्ता द्वारा क्षेत्रीय एवं राज्य की दृष्टि की अर्थात् राष्ट्रीय दृष्टि से नीति निर्धारित की जाती है। राष्ट्रीय समाचार-पत्रों व विभागों सामान्य राष्ट्रीय आन्दोलनों की स्थापना में योग दिया है और जाता में राष्ट्रीय एकता का ध्यान उत्पन्न की है। राष्ट्रपति राष्ट्रीय एकात्मता का प्रचार-चल गया है। सास्नी का बयान है कि राष्ट्रपति की शक्तियाँ का विभाग अमेरिकी संघीय व्यवस्था में महत्वपूर्ण परिवर्तन है।

सुरक्षा एवं युद्ध

संवैधानिक दृष्टि में संयुक्त राज्य अमेरिका की सुरक्षा, विदेशी आक्रमण से रक्षा और युद्ध का दायित्व संघीय शासन का है। आज सुरक्षा का स्वरूप पूरी तरह बदल चुका है। युद्ध के प्रारम्भ होते तब सुरक्षा का निष्पन्न नहीं रहा जा सकता। सुरक्षा का निष्पन्न मत तयारी अपेक्षित है। राष्ट्र की सुरक्षा हेतु सम्पूर्ण जीवाणिक एवं तकनीकी तथा आधुनिक एवं मानवीय शक्ति का इस प्रकार समायोजन आवश्यक है कि किसी भी आक्रामक परिस्थिति का सहज ही सामना किया जा सके। इससे लिए उत्पादन यातायात, मजदूर श्रिमंथन-व्यवस्था एवं मानवीय साधना पर नियंत्रण आवश्यक है। यह दायित्व संघीय शासन ही नतीजें नीति निर्धार से करता है। युद्ध प्रारम्भ होने पर इस दायित्व में जोर अधिक बढ़ि हो जाती है। युद्ध के बाद सत्ता का वित्त वितरण एवं युद्धोत्तर पुनर्निर्माण का निष्पन्न उचित नियोजन एवं समन्वय की अपेक्षा होती है। राष्ट्रीय अर्थात् संघीय शासन को युद्ध की प्राप्ति करने का अधिकार है। सफलतापूर्वक युद्ध-समाप्तन का निष्पन्न पूर्ण शक्ति की आवश्यकता होती है। विगत दो विदेश युद्धों के फलस्वरूप संघीय शासन की शक्तियाँ में असाधारण विकास हुआ है। लियोनार्ड ने इस सत्य का व्यक्त करत हुए कहा है कि 'रूसी मालू वह स्पष्ट राजस है जो हम केन्द्र की तरफ धक्का रहा है।' अतः बाह्य आक्रमण एवं असुरक्षा का नये संयुक्त राज्य अमेरिका के क्षेत्रीय शासन को अधिकाधिक शक्तिशाली बना रहा है।

अन्तःराज्यीय व्यापार एवं वाणिज्य

अन्तःराज्यीय व्यापार एवं वाणिज्य ने संघीय क्षेत्रीकरण को बहुत बल दिया है। संविधान ने विदेशी राज्या एवं विभिन्न राज्या के मध्य वाणिज्य का नियमन की शक्ति कांग्रेस को प्रदान की है।¹¹ यही वाणिज्य धारा (Commerce Clause) कहलाती है। इसके सम्बन्ध में हमिल्टन का मत था कि व्यापारिक एवं राजनीतिक हितों की पूर्ति शासन की एकता में ही सम्भव है।¹² आज अमेरिका का अन्तःराज्यीय एवं विदेशी व्यापार बहुत बढ़ गया है। इससे सम्बंधित उत्पादन, क्रय-विक्रय, यातायात आदि सम्बंधी अनेक समस्याएँ उत्पन्न हुई हैं। व्यापार एवं वाणिज्य के विकास एवं वृद्धि के साथ उसी अनुपात में कांग्रेस की शक्तियाँ में भी वृद्धि एवं विकास स्वाभाविक

11 The 'power to regulate commerce with foreign nations and among several States' is granted to the Congress by the U.S. Constitution vide Article I, Sec. VIII Clause 3

12 The Federalist, No. 11

है। सर्वोच्च न्यायालय ने इसी दृष्टिकोण का समर्थन किया है। फलस्वरूप व्यापार एवं वाणिज्य से सम्बन्धित समस्त सघीय विधियाँ एवं उनके क्रिया-व्ययन को न्यायालय ने मान्यता प्रदान की है। इससे देश के आर्थिक जीवन का हर क्षेत्र के द्रीय शासन के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आ गया है। 1824 ई. में न्यायाधीश माशल ने वाणिज्य धारा (*Commerce Clause*) की व्यापक परिभाषा दी जिससे सभी औद्योगिक एवं वाणिज्य विकास के कार्य, जैसे—रेलमार्ग, टेलीफोन, रेडियो, हवाई यातायात, स्वतः ही सघीय नियन्त्रण में आते चले गये।¹³ परन्तु 1868 ई. में सर्वोच्च न्यायालय ने यह निर्णय दिया कि बीमा पर सघीय नियन्त्रण की अपेक्षा राज्यों का नियन्त्रण हाना चाहिए। लेकिन 1944 ई. में सर्वोच्च न्यायालय ने अपने इस पूर्वनिर्णय को बदलते हुए बीमा पर भी सघीय नियन्त्रण एवं अधिकार स्थापित कर दिया है।

1937 ई. में सर्वोच्च न्यायालय ने एक अन्य विवाद¹⁴ में निर्णय देते हुए श्रमिक सम्बन्धों (*Labour relations*) को भी सघीय शासन की वाणिज्यिक शक्ति के अधीन माना था। फलस्वरूप राज्यों का जो इन मामलों में नियन्त्रण था, वह समाप्त हो गया। 1939 ई. में कृषि-उत्पादन को भी सर्वोच्च न्यायालय ने सघीय नियन्त्रण के अधीन स्वीकार किया था।

वाणिज्य नियमन की शक्ति का क्षेत्र अत्यन्त व्यापक है। व्यापार का प्रशासन एवं उससे सम्बन्धित समस्त नियमों का निर्माण वाणिज्य नियमन के ही अन्तर्गत है। इसके अतिरिक्त, एक या अधिक राज्यों से सम्बन्धित व्यापार या वाणिज्य की सुरक्षा, विकास एवं परिवर्द्धन वाणिज्य के नियमन के ही अन्तर्गत आता है। अतः अमेरिकी अर्थ-व्यवस्था का कोई क्षेत्र ऐसा नहीं है जो केन्द्रीय शासन के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत न हो। 1930 ई. से 1940 ई. तक के वर्षों में कांग्रेस ने वाणिज्य धारा का उपयोग श्रमिक-सम्बन्धों, रेडियो के नियन्त्रण, रेलवे कर्मचारियों के लिए अवकाश व्यवस्था प्रदान करने, अन्तर्राष्ट्रीय बस एवं ट्रक यातायात के नियमन एवं यातायात सम्बन्धी नियमों के निमाण के लिए किया है। कांग्रेस द्वारा निर्मित इन समस्त विधियों के फलस्वरूप राज्यों की शक्तियों का ह्रास हुआ है और सघीय सरकार द्वारा उनके क्षेत्र का जतिक्रमण हुआ है।

कांग्रेस द्वारा अनेक प्रशासकीय विभागों एवं आयोगों की स्थापना की गयी है और उनसे सम्बन्धित विधियों का निर्माण किया है। इसके फलस्वरूप राज्यों की शक्ति के मूल्य पर सघीय शासन की शक्ति में वृद्धि हुई है। सघीय व्यापार आयोग, सघीय रिसर्च बोर्ड, पुनर्गठन वित्तीय निगम, राष्ट्रीय श्रम बोर्ड, सामाजिकसुरक्षा बोर्ड आदि ऐसे कुछ आयोग हैं। कांग्रेस द्वारा अनेक ऐसी विधियाँ भी निर्माण किया गया है जिनके फलस्वरूप सघीय शासन की शक्तियों में वृद्धि हुई है, जैसे अन्तः वाणिज्य

¹³ *Gibbons vs Ogden*, (1824) S C

¹⁴ *N L R B vs Jones and Laughlen Steel Corporation*, (1937) 301 U S 1

अधिनियम, लाघ एव ओपधि अधिनियम, सघीय व्यापार जायोग अधिनियम एव सरमन विधि।¹⁵ इन सभी वाडों की स्थापना एव विधिया का निमाण सामाजिक परिस्थिति का परिणाम है।

मूल सविधान म यह प्रावधान था कि प्रत्यक्ष करा से प्राप्त हान वाला आय सभी राज्या म वितरित की जायगी। गृह युद्ध काल म आय-कर कायम के द्वारा जारी किया गया था। सर्वोच्च न्यायालय ने इसे अप्रत्यक्ष कर मानत हुए काप्रस की इन विधि का वैध माना था।¹⁶ लेकिन 1895 ई म सर्वोच्च न्यायालय ने अपने इस निणय को बदल दिया।¹⁷ अत आय कर अधिनियम का बधता प्रदान करने के लिए 1913 ई मे सविधान म सहायन करना पड़ा था।¹⁸

किसी राज्य को संयुक्त राज्य अमेरिका के सघ स पृथक होने का अधिकार नहीं है। इस सिद्धांत का सम्बन्ध अमेरिकी इतिहास की एक महत्वपूर्ण घटना से है। 1861-65 ई के गृह-युद्ध या सघ स पृथक होने सम्बन्धी युद्ध (Civil War or the War of Secession 1861-65) ने इस सिद्धांत की स्थापना की थी। राष्ट्रपति लिंकन ने दासता के उन्मूलन की घोषणा की। दक्षिण के सात राज्यों ने इसका विरोध किया। विरोध उग्ररूप धारण करता चला गया और गृह युद्ध छिड़ गया। इस युद्ध म दक्षिण के सात राज्य पराजित हुए और उनके विरुद्ध सघीय शासन की विजय हुई। लिंकन के द्वारा यह गृह युद्ध केवल दासता के उन्मूलन के लिए ही नहीं लड़ा गया था अपितु इसके द्वारा सघवाद के इस जीवनदायी सिद्धांत की स्थापना हुई कि सघ शाश्वत है। लिंकन का कथन था कि हम यह निश्चयपूर्वक कह सकते हैं कि किसी देश के सविधान म उस देश के शासन को समाप्त करने सम्बन्धी कोई प्रावधान नहीं होता। आज अमेरिका का कोई राज्य पृथक होने की कल्पना भी नहीं कर सकता। गृह युद्ध के अन्त के पश्चात् सघीय शासन विजयी एव शक्तिशाली अवतरित हुआ। स्ट्रान का कथन है कि 'पृथकता के युद्ध ने न तो अमेरिकी सविधान के स्वरूप म परिवर्तन ही किया और न उन्होने एकात्मक राज्य की स्थापना की। इस युद्ध ने केवल यह सिद्ध किया कि अमेरिकी सघ एकात्मक राज्य की भांति दृढ़ है और विघटन से अपनी रक्षा कर सकता है।'¹⁹

15 Interstate Commerce Act Food and Drugs Legislation, The Federal Trade Commission Act and the Sherman Anti trust Act

16 *Springer vs United States*, (S C)

17 *Pollock vs Farmer's Loan and Trust Co*, 157 U S 429 and 158 U S 601

18 'The Congress shall have power to lay and collect taxes or in comes from whatever source derived without apportionment among the several States and without regard to any census and enumeration'—XVIth Amendment in the U S Constitution

19 Strong, C F *op cit*, p 111

समीक्षा

अमेरिकी शासन-व्यवस्था में सघीय केन्द्रीकरण के फलस्वरूप सहज रूप से यह प्रश्न उठ खड़ा हुआ है कि क्या ऐसी अवस्था में संयुक्त राज्य को सघात्मक राज्य माना जाना चाहिए ? इस प्रश्न का उत्तर संयुक्त राज्य अमेरिका के सघीय शासन के स्वरूप एवं उसके इतिहास पर निर्भर है। अमेरिकी सघीय व्यवस्था के दो काल हैं—1930 ई. के पूर्व का काल एवं उसके बाद का काल। 1930 ई. की विश्वव्यापी मंदी के पूर्व का काल द्वध सघवाद (Dual Federalism) या प्राचीन (classical) सघवाद का युग कहा जाता है। 1930 ई. की विश्वव्यापी मंदी ने आधुनिक या सहयोगी (cooperative) सघवाद के युग का सूत्रपात किया है। अमेरिकी सघीय व्यवस्था के लिए 'द्वध सघवाद' शब्द का प्रयोग सर्वप्रथम एडवर्ड एस. कॉरविन (Edward S. Corwin) ने किया है। इस युग का सघवाद पर उपलब्ध सम्पूर्ण अमेरिकी साहित्य इस धारणा को मायता देता है कि दो—केन्द्रीय एवं राज्या की—संप्रभुताएँ हैं। वे सर्वोपरि हैं और दोनों अपने-अपने क्षेत्रों में स्वतन्त्र हैं। 19वीं सदी भर द्वध सघवाद का सिद्धांत अमेरिका सर्वोच्च न्यायालयों के निर्णयों के माध्यम से ध्वनित होता रहा। सघीय या केन्द्रीय और राज्या की सरकारों में शक्तियों का विभाजन 'द्वध सघवाद' के सिद्धांत का मूलधार है। शासकीय समस्याओं के समाधान में शासन के विभिन्न स्तरों पर सत्ता का पृथक्करण ही द्वधवाद (Dualism) था। इस सिद्धांत के अनुसार प्रत्येक शासन के अपने दायित्व थे जिन पर उसका पूर्ण अधिकार था। प्राचीन सघवाद के युग में इस सिद्धांत का तीव्र समर्थन राज्यों के अधिकारों के समर्थकों ने ही नहीं किया था, अपितु राष्ट्रवादी भी इसे मायता देते थे।²⁰ प्रो. लियोनाड डी. ह्वार्ट के अनुसार प्रशासन में भी द्वधवाद पाया जाता था। दो प्रशासनिक एवं व्यावस्थाएँ थीं। दोनों अपने-अपने क्षेत्रों में स्वायत्त एवं पूर्ण थीं।²¹

संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय ने अंतःराष्ट्रीय सम्बंधों में द्वधवाद को मायता दी है। दीर्घकाल तक तो सर्वोच्च न्यायालय ने सघीय द्वधवाद की प्रकृति पर कोई स्पष्ट निर्णय नहीं दिया था। प्राचीन सघवाद से सम्बंधित मुख्य विवाद थे *मार्टिन बनाम हट्स* (1816), *कोहिंस बनाम वर्जीनिया* (1821), *मैकल्लोच बनाम मेरीलैण्ड* (1819)²² एवं *गिबब्स बनाम ओग्डेन*।²³ इसके अतिरिक्त, अंतःराष्ट्रीय वाणिज्य से सम्बंधित विवादों में द्वधवाद का विस्तृत उल्लेख प्राप्त होता है। न्यायाधीश माशेल के निर्णयों के फलस्वरूप सघीय शासन की शक्तियों में

20 Elazar, D. J. *The American Partnership* 1962 ed., p. 14

21 Leonard D. White. *The Jacksonians* 1954, p. 506

22 *Martin vs. Hunters Lease* (1816), *Cohens vs. Virginia* (1821) and *McCulloch vs. Maryland* (1819)

23 *Gibbons vs. Ogden* (1824)

असाधारण वृद्धि हुई है। सर्वोच्च न्यायालय में जैक्सनवादी न्यायाधीशों के शक्ति-
जान के पश्चात् दासता सम्बन्धी विवादों में दिये गये नियम राज्यों के पक्ष में थे।
मुख्य न्यायाधीश वॉशर की टानी ने ऐबिलमेन बनाम वूथ (1858) के विवाद
नियम देते हुए 'द्वैधवाद' की निम्नलिखित शब्दों में स्पष्ट एवं अधिकृत व्याख्या
की है

"केन्द्रीय एवं राज्य शासन की शक्तियाँ यद्यपि स्पष्ट हैं और एक ही क्षेत्रीय
सीमा में क्रियावित्त की जानी हैं परन्तु वे पृथक् एवं स्पष्ट सप्रभुताएँ हैं जो अपन
अपने क्षेत्रों में पृथक् एवं स्वतन्त्र रीति से क्रियाशील हैं।"²⁴

संयुक्त राज्य अमेरिका के गृह-युद्ध के पश्चात् सर्वोच्च न्यायालय ने अनेक
निर्णयों में सघीय द्वैधवाद के सिद्धांत का विस्तृत उल्लेख किया है, यथा—कलेक्टर
बनाम डे (1871) स्लॉटर हाउस विवाद, मुनवेल बनाम इलीनोइस एवं पोर्जी बनाम
फीसेनडेकल (1922)²⁵। अपन एक अन्य निर्णय में सर्वोच्च न्यायालय के न्याया-
धीश विलियम ओर डे ने सर्वोच्च न्यायालय का कार्य दोनों सरकारों से सम्बन्धित
क्षेत्रों की रक्षा करना एवं उनमें मध्यस्थता करना बताया है।²⁶ द्वैध सघवाद का अर्थ
सघ एवं राज्यों में शक्तियों के वितरण एवं दोनों सरकारों के पृथक् क्षेत्र एवं अधिकार
से है। इस अमेरिकी सघीय राजनीतिक व्यवस्था का महत्वपूर्ण तत्त्व माना जाता था।
परन्तु अतः राज्यीय सम्बन्धों में राष्ट्रपति फ्रेकलिन डी रूजवेल्ट की प्रबल योजना
नवयुग का सूत्रपात करती है। परिवर्तित परिस्थितियों में एडवर्ड कार्विन, लियोनार्ड
डी ह्वाइट सहस्र विद्वानों ने द्वैधवाद की पुनः व्याख्या की है। उनका मत है कि सवि-
धान-निर्माता एक मशकत राष्ट्रीय शासन का निर्माण करना चाहते थे परन्तु परि-
स्थितियाँ उन्हें राज्यों के लिए महत्वपूर्ण दायित्व निर्धारित करना पड़ा।²⁷ अब द्वैधवाद
का युग लक्ष्य चुका है, नवीन सघवाद (New Federalism) का उदय हुआ है जिसका
प्रारम्भ विल्सन के प्रशासन या फ्रेकलिन डी रूजवेल्ट के शासन से माना जाता है।
नवीन सघवाद के द्वारा सघीय एवं राज्यों की सरकारों में जो अवरोध थे वे ध्वस्त हो
गये हैं। फलस्वरूप सघ एवं राज्यों में पृथक्ता की अपेक्षा सहयोग का विकास हुआ
है। इस सहयोगी सघवाद (Cooperative Federalism) भी कहते हैं। यह परम्परा-
गत पृथक्तावादी सघीय द्वैधवाद से भिन्न है। सहयोगी सघवाद के परिणामस्वरूप

24 The powers of the Central Government and of the State although both exist and are exercised within the same territorial limits are yet separate and distinct sovereignties acting separately and independently of each other within their respective spheres "—
Ableman vs Booth case U S Supreme Court (1858)

25 *Collector vs Day* (1871) *The Slaughter House cases*, *Munx vs Illinois* and *Ponzi vs Fessenden* (1922)

26 Mr Justice William R. Day in *Hammer vs Dagenhart* (1918)

27 Ogg and Ray *Essentials of American Government*, p 45

सघीय शासन की शक्तियाँ का विस्तार राज्या के क्षेत्र में भी हो गया है। नवीन योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु सघीय एवं राज्या की सरकारों में सहयोग का विकास हुआ है।²⁸ प्रायः प्रत्येक सघीय राज्य में केन्द्र एवं राज्या के मध्य सहयोगी तत्वों एवं समस्याओं का विकास हुआ है। अमेरिका में गवर्नरों का सम्मेलन इस प्रकार के सहयोग का एक उदाहरण है। प्रथम सम्मेलन 1908 ई. में थियोडोर रूजवेल्ट की प्रेरणा से हुआ था। परन्तु ह्यूयर्स के अनुसार गवर्नरों का सम्मेलन राज्या एवं सघ शासन के मध्य किसी क्रियात्मक सहयोग का विकास नहीं कर सका है।²⁹ 1937 ई. में संयुक्त राज्य अमेरिका में राज्या में सहयोग के विकास हेतु अन्तःराज्यीय परिषद (The Council of State Governments) की स्थापना की गयी थी। इस परिषद ने महत्वपूर्ण कार्य किया है।

नवीन सघवाद के प्रति मिश्रित प्रतिक्रिया हुई है। राज्या की स्वायत्तता के पक्षधर जिन्हें जफरसनवादी (Jeffersonians) कहा जाता है, इसे Coerced Federalism कहते हैं। केन्द्र एवं राज्यों के इस सहयोग को केन्द्रीय सम्मिश्रण (Central assimilation) भी कहा जाता है।³⁰ इससे राज्या की परम्परागत स्वतन्त्रता एवं अधिकारों का हनन हुआ है। इसके विपरीत, हेमिल्टनवादी (केन्द्र के पक्षधर) केन्द्र एवं राज्या के बढ़ते हुए सहयोग का समर्थन करते हैं। प्रो. डेनियल जे. इलाज़ार (Daniel J. Elazar) ने अमेरिकी सघीय व्यवस्था एवं राज्यों के सम्बन्धों की समीक्षा करते हुए कहा है कि "संयुक्त राज्य की सघीय व्यवस्था मूलतः सहयोगी है और व्यवहार में द्वैध सघवाद कभी सफल नहीं रहा है।" 19वीं एवं 20वीं दोनों ही सदियों में सघ एवं राज्यों ने शासकीय दायित्वों को परस्पर सहयोगपूर्वक सम्पादित किया है। लेकिन इस सत्य का अवलोकन न कर सकने का कारण उस युग के राजनीतिक नेताओं की सिद्धांत एवं व्यवहार के अन्तर के प्रति वैमनस्ययुक्त नीति थी।³¹ सघीय अनुदानों ने सहयोगी सघवाद के आधार-स्तम्भ का कार्य किया है।

अमेरिका के सघीय शासन की शक्तियों में राज्य के दायित्वों में वृद्धि के साथ-साथ वृद्धि स्वाभाविक है। फलस्वरूप सघीय शासन की शक्तियों में असाधारण विकास हुआ है। राष्ट्रीय एकता की दृष्टि से यह आवश्यक भी है। अमेरिकी सघ में केन्द्र एवं राज्यों में शक्ति संतुलन उलट गया है। केन्द्र की अपेक्षा राज्यों को सविधान में शक्तिशाली बनाया गया था परन्तु आज स्थिति उल्टी है। लेकिन इसका यह अर्थ नहीं है कि राज्या का कोई महत्व नहीं है। सत्य यह है कि राज्या को आज भी पर्याप्त स्वायत्तता प्राप्त है। राज्यों के दायित्व भी काफी महत्वपूर्ण हैं। सभी अमेरिकी राज्यों में राज्य के प्रति तीव्र भक्ति पायी जाती है। स्मरणीय है कि 1900 ई. के पूर्व अमे-

28 Elazar D J *op cit*, p 23

29 Wheare K C *Federal Government* p 229

30 Aiyar, S P *Federalism and Social Change*, (1961) p 165

31 Daniel J Elazar *op cit* p 24

रिका में सघ एव राज्या के सम्बन्ध मूलतः एक राजनीतिक प्रश्न था, जबकि वह विद्युद्ध आर्थिक समस्या है। हम इस मत से भी सहमत हैं कि अमेरिकी शासन की शक्तियों में राज्या की शक्ति का मूल्य पर बढि हो रही है परन्तु स्ट्रा इस मत का भी हम स्वीकार करना पड़ेगा कि 'संयुक्त राज्य में सघीय संविधान राज्या के संविधानों से आ उसका अत्यन्त उपयोगी एवं अनिवार्य अंग है, पृथक अथ नहीं है।'²

आस्ट्रेलिया की सघीय व्यवस्था

आस्ट्रेलिया के संविधान में सघीय शासन की समस्त विशेषताएँ—यथा, संविधान की सर्वोच्चता के द्वाय एव राज्या की सरकारों के मध्य शक्तियाँ का विभाजन एव संविधान की व्याख्या करने के लिए स्वतन्त्र न्यायपालिका—पायी जाती हैं। ऐतिहासिक पृष्ठभूमि एवं विकास

आस्ट्रेलिया में सघीय व्यवस्था का विकास संयुक्त राज्य अमेरिका और कनाडा की अपेक्षा बहुत भिन्न रूप में हुआ है। 1863 ई. में ग्रेट ब्रिटेन ने आस्ट्रेलिया में द्वीपों के अपने दो उपनिवेशों का पुनर्गठन पूरा कर लिया था। इस समय इन राज्यों के समुद्रतटीय प्रमुख नगरों में तीव्र आर्थिक प्रतिस्पर्धा थी। इन छह नगरों में स्थानीय व्यवस्थापिकाएँ थीं और उनके अधिकारों में भी अंतर था।

सभी राज्य क्षेत्रफल में विशाल थे और एक दूसरे से काफी दूर थे। उन मध्य आवागमन के समुचित साधनों का अभाव था। फलस्वरूप प्रत्येक राज्य में पृथक्पृथक् की भावना विकसित हो चुकी थी। उपनिवेशों के मध्य एकता में सीमा शुल्क की ऊँची दरें बाधक थीं। विक्टोरिया, दक्षिण आस्ट्रेलिया एवं यू साउथ वेल्स के राज्यों के हित एक समान थे। छोटे राज्यों बड़े राज्यों को सदेह एवं ईर्ष्या की दृष्टि से देखते थे। निम्न राज्यों को यह भय था कि सघीय व्यवस्था से कर भार में वृद्धि न हो जाये। फलतः इस समय सघीय शासन की स्थापना के सभी प्रस्ताव असफल हो चुके थे। परन्तु आस्ट्रेलिया में सघ शासन की स्थापना में सुरक्षा के प्रभावशाली तत्व पर्याप्त योग दिया है। यू क्वेडोना पर फ्रान्स प्रभुत्व स्थापित करना चाहता था जर्मनी यू गिनी के एक भाग पर अधिकार जता रहा था। इंग्लैंड व रूस में युद्ध के सम्भावना थी। आस्ट्रेलिया के पूर्वी राज्यों की सुरक्षा को जर्मनी के यू गिनी के प्रभुत्व से संकट उत्पन्न हो गया था। इंग्लैंड ने आस्ट्रेलिया के उपनिवेशों की सुरक्षा के दायित्व बिना उनके सहयोग के वहन करने से इंकार कर दिया था। आस्ट्रेलिया के राज्यों में आक्रमण की आशंका के कारण मुरम्बा के लिए एक आन्दोलन का सूत्रपात हो गया था। यू साउथ वेल्स के प्रधान मंत्री के प्रयत्नों के परिणामस्वरूप 1819 ई. में सभी उपनिवेशों का एक राष्ट्रीय सम्मेलन बुलाया गया। इसके अनिवारित मध्य के निर्माण में अधिक तत्त्व भी सक्रिय थे। प्रत्येक उपनिवेश ने सीमा शुल्क की ऊँची दरें

ला रखो थी जिससे व्यापार वाणिज्य में बाधा उत्पन्न होती थी। कुछ उपनिवेश आर्थिक दृष्टि से अतिकसित भी थे। उनके लिए रेल मार्गों का स्वतन्त्र रूप में कायम रखना सम्भव नहीं था। फलस्वरूप कृषि का विकास नहीं हो पा रहा था।

1891 ई. के उपर्युक्त राष्ट्रीय सम्मेलन में विभिन्न महत्वपूर्ण निणय लिये गये,³³ यथा—आन्तरिक क्षेत्र में व्यापार की स्वतन्त्रता, वित्तीय एवं सुरक्षा नीति पर केन्द्रीय नियन्त्रण एवं एक संघीय सत्ता द्वारा प्रशासन। 1897 ई. में दूसरा राष्ट्रीय सम्मेलन आयोजित किया गया। इस सम्मेलन में प्रथम संवैधानिक प्रारूप स्वीकृत नहीं हो सका। कुछ व्यवस्थापिकाओं द्वारा प्रस्तुत द्वितीय संवैधानिक प्रारूप सभी राज्यों द्वारा स्वीकार किया गया। पश्चिमी ऑस्ट्रेलिया ने पृथक राज्य का दर्जा प्राप्त करने पर ही संविधान के प्रारूप को स्वीकार किया था। 'इसके अतिरिक्त, राज्यों द्वारा एक ही नीति अपनाएँ पर उन्हें इंग्लैंड से अपने सम्बंधों में पर्याप्त स्वतन्त्रता प्राप्त होने की आशा भी थी।'³⁴

ऑस्ट्रेलिया के इस संघ की स्थापना 1 जनवरी, 1901 ई. को हुई।

संघीय व्यवस्था सम्बंधी संवैधानिक व्यवस्थाएँ

ऑस्ट्रेलिया के संविधान में संघीय सरकार (Commonwealth Government) की शक्तियाँ का स्पष्ट उल्लेख किया गया है और शेष शक्तियाँ राज्यों को प्रदान की गयी हैं। उन्हें अपने क्षेत्र में पर्याप्त स्वतन्त्रता प्राप्त है।

संघीय सरकार को प्रदान शक्तियाँ³⁵ में से कुछ पर उसे पूर्ण अधिकार प्राप्त हैं जैसे—सैनिक एवं नौसैनिक मामले, मुद्रा (coinage), शांति व्यवस्था, एवं संघ का सुशासन आदि। संविधान में कुछ समवर्ती शक्तियाँ (Concurrent powers) की भी व्यवस्था है, जसे—विदेशी एवं अंतरराष्ट्रीय व्यापार, कापीराइट, डाक तार, विवाह, तलाक, वक व्यापार, बीमा, आदि। संघ के निर्माण के पूर्व से ही यह शक्तियाँ राज्यों का प्राप्त थीं। धारा 51 में कुछ ऐसी शक्तियाँ का भी उल्लेख है जो राज्यों का पहले से प्राप्त नहीं थीं। यह शक्तियाँ संसद का एकमात्र क्षेत्राधिकार हैं। अनुच्छेद 51 में उल्लिखित अनेक विषय कनाडा के संविधान की धारा 91 से मिलते हैं। संघीय सरकार को राष्ट्रीय महत्व के विषय प्रदान किये गये हैं। कनाडा एवं संयुक्त राज्य अमेरिका की तुलना में ऑस्ट्रेलिया के संघीय शासन को अधिक व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं और कनाडा की संघीय सूची की अपेक्षा वह अधिक पूर्ण भी है।

ऑस्ट्रेलिया में शक्तियों के विभाजन पर व्यक्तिवादी विचारों का प्रभाव स्पष्ट है। अधिकांश संविधान निर्माता सम्पत्तिशाली वर्ग के थे। उनमें से अनेक चरगाहा के स्वामी एवं व्यापारी भी थे। अतः कनाडा के संविधान के शक्ति विभाजन को स्वी-

33 *Finer H op cit*, p 167

34 *Ibid*

35 Section 51 of the Australian Commonwealth Constitution

कार करना उन ११ विए सम्मेलन ही था। आस्ट्रेलिया व मलेशिया ११ निर्माण व समय वहाँ के आत्म व्यक्ति 'राज्य' १ अधिकांग को धारणा म दिव्यम रगत थ और अमरिषी इतिहास म तत् तथा प्रेरणा प्राप्त करत थ।³⁰

अवशिष्ट गतिविधि मनुष्य राज्य अमरिका एव सिस्ट्ररसण्ड की नीति आस्ट्रेलिया म नी राज्य म निहित है। अवशिष्ट शक्ति म गिना, टुनि, रत्न-नारमान, स्वास्थ्य वन पुनित राज्य की रत्न मद्यन-गालन, धारावन्दी आदि विषय आत है। आस्ट्रेलिया म शक्ति विनाश नगारा ६ टोन विपरीत है।

राज्य १ अपा जलग-जलग सविधा है और व उद्घ सगाधित कर सकत है। राज्य १ गवर्नर की नियुक्ति प्राउन द्वारा मधोय सरकार की सहमति या स्वी टुति लिए बिना की जाती है। मधोय सरकार ११ राज्य द्वारा निमित विधिया क सदन म हस्तोप का बाध अधिार प्राप्त नठा है। आस्ट्रेलिया का सविधान बनाइ के सविधान की नीति ब्रिटिश संसद द्वारा सगाधित नठा किया जाता अपितु मधोय संसद (Parliament of the Commonwealth) द्वारा सगाधित एव आस्ट्रेलिया की जनता द्वारा जनमत संग्रह (Referendum) व माध्यम म अनुमादित किया जाता है।

मधोय संसद के दो सदन हैं। सीनेट (Senate) व उच्च सदन और प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) व निम्न या प्रथम सदन बहुत हैं। सीनेट क सदस्या का कार्यकाल छ वर्ष है। आधे सदस्य प्रति तीन वर्ष बाद अवकाश ग्रहण कर लेत हैं। प्रारम्भ म सीनेट म प्रत्येक राज्य द्वारा छ सदस्य भेजे जात थे। 1948 ई म प्रति राज्य के प्रतिनिधिया की संख्या बढ़ाकर दस कर दी गयी है। अत सीनेट की कुल सदस्य-संख्या 60 है। सभी सदस्य समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के अनुसार चुने जात हैं। इससे अल्पसंख्यका का उचित प्रतिनिधित्व प्राप्त हो जाता है। प्रत्येक राज्य को एक निर्वाचन क्षेत्र के रूप म परिणत कर दिया जाता है और दस सदस्य समानुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर जनता द्वारा निर्वाचित किये जात हैं। अमरिका सीनेट की नीति ही आस्ट्रेलिया की सीनेट म नी राज्या को समान प्रति निधित्व प्राप्त है। सीनेट व प्रतिनिधि सदन के समान ही साधारण विधेयका के सम्बन्ध म अधिकार प्राप्त है। वित्त विधेयक प्रतिनिधि सदन म ही सबप्रथम प्रस्तुत किया जाता है। अमरिका सीनेट की नीति ही आस्ट्रेलिया की सीनेट को वित्त विधेयका को आमूलचूल रूप म अस्वीकृत करने, संशोधित करने, नये कर प्रस्तावित करने या प्रस्तावित धन राशिया को कम करने या उनम वृद्धि करने का अधिकार प्राप्त है। यदि प्रतिनिधि सदन द्वारा पारित कोई विधेयक तीन माह के अंतराल म दो बार सीनेट द्वारा अस्वीकृत किया जाता है तो गवर्नर-जनरल को दोनों सदनों का विघटित करके नवीन निर्वाचन का आदेश देने का अधिकार है। यदि नव निर्वाचित मधोय संसद के दोनों सदना म भी मतभेद रहता है तो गवर्नर जनरल दोनों सदनों की संयुक्त बैठक आहूत कर सकता है और संयुक्त सदन द्वारा बहुमत से पारित होने पर

गवर्नर-जनरल द्वारा स्वीकृत होने पर विवादास्पद विधेयक विधि बनता है। आस्ट्रेलिया के संविधान निर्माताओं को सीनेट से दो कतबों की अपेक्षा थी। प्रथम, सीनेट संशोधन करने वाले सदन के दायित्व का पूरा कर। द्वितीय, राज्यों के हितों की रक्षा की आशा भी सीनेट से की गयी थी। इन कार्यों को सीनेट सम्पादित नहीं कर सकी है। ब्राड्स का कथन है कि "जिन जासों से सीनेट की रचना की गयी थी वे वाद की घटनाओं से गलत प्रमाणित हुई हैं। यह राज्यों के हितों की रक्षा नहीं कर सकी है।" अमेरिकी सीनेट की भाँति उसे नियुक्ति एवं सन्धि के सम्बन्ध में अधिकार नहीं हैं। हेनरी टनर के अनुसार प्रतिनिधि सदन द्वारा शीघ्रता में पारित विधेयकों को रोकने एवं राष्ट्रीय एकता की दृष्टि से महत्वपूर्ण विधेयक पारित करने में सीनेट असफल रही है।

संघीय कार्यपालिका शक्ति संपरिपक्व गवर्नर जनरल में निहित है। गवर्नर-जनरल महारानी का प्रतिनिधि एवं नाममान का अध्यक्ष एवं कार्यपालिका है। मंत्रिपरिषद् वास्तविक कार्यपालिका है जो संघीय सदन के प्रति उत्तरदायी होती है। संघीय मंत्रिमण्डल का नेता प्रधानमंत्री होता है।

संविधान द्वारा संघीय न्यायपालिका की भी स्थापना की गयी है। आस्ट्रेलिया का उच्च न्यायालय राज्य का सर्वोच्च संघीय न्यायालय है। उच्च न्यायालय को अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय की भाँति संविधान की व्याख्या करने एवं संघ सरकार और राज्यों तथा राज्यों के पारस्परिक विवादों के सम्बन्ध में मौलिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है। उच्च न्यायालय को संघीय कमचारियों के विरुद्ध आदेश पत्र (writs) जारी करने का अधिकार है। उच्च न्यायालय में अन्य संघीय न्यायालयों के निणयों के विरुद्ध अपील की जाती है। राज्य के सर्वोच्च न्यायालयों या अंतःराज्यीय आयोग के ऐसे निणयों के विरुद्ध अपील भी की जा सकती है जिनका सम्बन्ध किसी विधि से होता है। इन मामलों में उच्च न्यायालय का निणय अंतिम होता है। स्मरणीय है कि अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय में राज्य की विधियों से सम्बंधित निणयों के विरुद्ध अपीलें आस्ट्रेलिया के सर्वोच्च न्यायालय की भाँति नहीं की जा सकती। आस्ट्रेलिया की संघीय सदन को उच्च न्यायालय के मौलिक क्षेत्राधिकार को बढ़ाने का भी अधिकार है। उच्च न्यायालय के आयाधीशों की नियुक्ति गवर्नर-जनरल द्वारा मंत्रियों के परामर्श से की जाती है और वे सदाचरण पत्र पर इस पद पर कार्य करते रहते हैं। अयोग्यता एवं दुर्व्यवहार के अपराध के लिए उन पर महाभियोग लगाया जा सकता है।

स्ट्रांग³⁷ के अनुसार आस्ट्रेलिया राज्य की संघीय प्रणाली सच्ची है। राज्यों को अपना विशिष्ट स्थान प्राप्त है। प्रत्येक को सीनेट में समान प्रतिनिधित्व दिया गया है। कनाडा की भाँति राज्यों के गवर्नरों की नियुक्ति संघीय सरकार द्वारा नहीं की जाती अपितु राज्यों द्वारा राज्यों के मंत्रियों के परामर्श पर प्रत्येक राज्य का गवर्नर नियुक्त किया जाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका के राज्यों की भाँति गवर्नर

निर्वाचित नहीं होता है। संविधान में यह व्यवस्था भी है कि यदि कोई राज्य राज्या से सम्बन्धित किसी विषय पर सघीय मण्डल द्वारा विधि-निर्माण में किसी प्रकार का योग चाहता है तो उस ऐसी सहायता उपलब्ध होगी।

एकीकरण की प्रवृत्ति

आस्ट्रेलिया व संविधान का निर्माण आधुनिक युग के संघ-राज में हुआ था। राज्य नगरात्मक व नगरात्मक दायित्व की धारण करने का प्रयत्न कर रहा था। आस्ट्रेलिया में भी उन्ना प्रभाव पड़ा और सघीय सूची में तीव्र गति से वृद्धि हुई है। यह वृद्धि मयुक्त राज्य अमेरिका की नीति 'जुडिशियल व्याख्या' (judicial interpretation) का परिणाम है। इसके अतिरिक्त, सुरक्षा की समस्या तथा सामाजिक सवालों की वृद्धि व कारण भी सघीय शासन की शक्तियों में वृद्धि हुई है। अमेरिका की नीति सघीय शासन एवं राज्यों के क्षेत्राधिकार व प्रश्न पर आस्ट्रेलिया में भी तीव्र विवाद उत्पन्न हो रहे हैं।

आस्ट्रेलिया में सुरक्षा व प्रश्न का लंबा तीव्र विवाद चल रहा है। अमेरिका एवं कनाडा की तुलना में सुरक्षा की समस्या ने आस्ट्रेलिया की वैदेशीय सरकार की शक्तियों में अत्यधिक वृद्धि की है।

कनाडा³⁸ का संघ

कनाडा का वर्तमान संविधान एक शासन उन विभिन्न ऐतिहासिक शक्तियों का स्वाभाविक परिणाम है जिनका फलस्वरूप ब्रिटिश उत्तरी अमेरिका एक राष्ट्र बना है। 1 जुलाई, 1867 ई. का ब्रिटिश संसद द्वारा पारित ब्रिटिश नाव अमेरिका एक्ट (The British North America Act, 1867) पारित किया गया था। यही कनाडा का वर्तमान संविधान है। इस संविधान द्वारा कनाडा में सघीय व्यवस्था की स्थापना की गयी है।

कनाडा के सघीय शासन की स्थापना में बाह्य शक्तियों की अपेक्षा आंतरिक शक्तियाँ अधिक सक्रिय रही थीं परंतु सघीय शासन के स्वरूप के निर्धारण में आंतरिक एवं बाह्य दोनों तत्वों ने समान रूप से योग दिया है। उत्तरी (नाथ) ब्रिटिश अमे

- 38 कनाडा प्रारम्भ में फ्रेंच उपनिवेश था जिसकी स्थापना 1608 ई. में हुई थी। अंग्रेजों ने 1759-60 ई. में इस पर आधिपत्य स्थापित किया और 1763 ई. को पेरिस संधि द्वारा यह विजित क्षेत्र पूरी तरह ब्रिटिश शासन के अंतर्गत आ गया। अमेरिकी स्वातंत्र्य संग्राम-काल में साम्राज्य की एकात्मता के समर्थकों में से अनेक ने कनाडा में आश्रय लिया था। 1791 ई. में कनाडा एक्ट के द्वारा उत्तरी कनाडा एवं दक्षिणी या निचले (Lower) कनाडा (फ्रेंच प्रदेश) नामक दो प्रांत बना दिये गये। लोअर कनाडा की व्यवस्थापिका में फ्रेंच लोगों का बाहुल्य था जबकि कार्यपालिका में सभी अंग्रेज थे। फलस्वरूप राष्ट्रीय स्तर पर द्वेष उत्पन्न हो गया और विद्रोह फूट पड़ा। इस स्थिति पर प्रतिवेदन (report) देने के लिए लॉर्ड डरहम की नियुक्ति की गयी थी।

रिका के उपनिवेशों के मध्य सघ की धारणा अमेरिकी उपनिवेशों की स्वतन्त्रता-संग्राम के समय ही जन्म ले चुकी थी परन्तु ऐसी धारणा के फलीभूत होने के लिए जिस सह-यागी प्रयत्न की आवश्यकता थी उसका दीर्घकाल तक उपनिवेशों में अभाव बना रहा। लॉर्ड डरहम (Lord Durham) ने अपने प्रतिवेदन में उत्तरी अमेरिकी उपनिवेशों के सघ का सुभाव निम्न शब्दों में दिया है

“मैंने देखा है कि एक राज्य के हृदय में दो राष्ट्र सघघरत हैं। यह सिद्धांतों का सघष न होकर जातियों का सघष था। मैंने यह अनुभव किया है कि विधियाँ या संस्थाओं के द्वारा सुधार के प्रयत्न से कहीं अधिक उचित यह होगा कि उस प्राणघातक शत्रुता का पहले अंत किया जाये जो निचले कनाडा को फ्रेंच एवं अंग्रेजी दो विरोधी भागों में विभाजित किये हुए है।

अब प्रांतों की भी स्थिति अच्छी नहीं थी। कनाडा के उत्तरी भाग में अंग्रेज जाति एवं दक्षिणी भाग में फ्रेंच जाति के व्यक्ति निवास करते थे। लॉर्ड डरहम ने अपने प्रतिवेदन में इन दोनों भागों के सघ के निर्माण एवं उत्तरदायी शासन की स्थापना का सुझाव दिया था। दोनों भागों के एकीकरण के फलस्वरूप ही राष्ट्र-जातिगत विद्वेष का अंत एवं उत्तरदायी शासन की स्थापना सम्भव हो सकती थी। दोनों राष्ट्रजातियों की पृथक् संस्कृतियाँ ने उत्तरदायी शासन को असम्भव बना दिया था। उत्तरी कनाडा के निवासियों ने जनसंख्या की दृष्टि से प्रतिनिधित्व की मांग प्रस्तुत की थी। इससे राजनीतिक संतुलन के बिगड़ जाने की पूर्ण सम्भावना उत्पन्न हो गयी थी क्योंकि दक्षिणी भाग में फ्रेंच भाषाभाषी अल्पमत में थे। अंत फ्रेंच भाषाभाषी यह अनुभव करने लग गये कि वे अपने को एक पृथक् राजनीतिक इकाई के रूप में सघ शासन के अंतर्गत ही कायम रख सकते हैं। अंत डरहम रिपोर्ट (1841 ई.) के द्वारा प्रस्तावित एकात्मक संविधान का असफल हो जाना स्वभाविक था और 1860 ई. तक वह असफल भी हो चुका था।

इसके अतिरिक्त, उत्तरी अमेरिका के ब्रिटिश उपनिवेशों को अमेरिकी साम्राज्य के आक्रमण का भी भय था। 1775 ई. और 1812 ई. में अमेरिकी सैन्य ने कनाडा की सीमाओं का अतिक्रमण किया था। फलतः यह भावना बलवती होती जा रही थी कि उपनिवेशों द्वारा सघ बना कर ही अपनी रक्षा की जा सकती है। इसने अतिरिक्त आर्थिक कारणों ने भी सघ के निमाण में योग दिया था।

उपनिवेशों के समक्ष अनेक आर्थिक समस्याएँ थीं। नौविक विधियाँ (Navigational laws) एवं विनोद चुंगी व्यवस्थाओं के कारण 1840-50 ई. के वर्षों में उत्पन्न समस्याओं में सघ के निमाण की भावना को पर्याप्त बल प्रदान किया। नवीन औद्योगिक प्रगति में उत्पन्न समस्याओं का समाधान किन्हीं भी उपनिवेशों के सामित होता एवं अविरसित यातायात की प्रणाली के कारण सम्भव नहीं था। इन समस्याओं पर विचार के सहज परिणामस्वरूप संघीय शासन के निमाण पर बल दिया गया और 1864 ई. के वसन्त में वह कनाडा की तत्कालीन राजनीति का

प्रश्न बन गया था। इस सम्बन्ध में नोवोस्कोशिया (Novo Scotia) के प्रधानमन्त्री डॉ. चार्ल्स टूपर (Dr Charles Tupper) ने पहल की और अपने प्रांत की व्यवस्थापिका में न्यू ब्रुनसविक (New Brunswick) एवं प्रिंस एडवर्ड द्वीप (Prince Edward Islands) के प्रतिनिधियों से संघीय शासन के निर्माण हेतु वार्ता के लिए प्रतिनिधि नियुक्त करने का एक प्रस्ताव प्रस्तुत किया। इन प्रयत्नों के फलस्वरूप 10 अक्टूबर, 1964 ई. को क्यूबेक (Quebec) में कनाडा के इतिहास का युगांतरकारी सम्मेलन हुआ। इस सम्मेलन में चार्लोटटाउन (Charlottetown) में हुए पहले सम्मेलन में स्वीकृत संघीय शासन की स्थापना सम्बन्धी मूल सिद्धान्त को स्वीकार कर लिया गया। क्यूबेक के सम्मेलन में 18 दिन में 72 प्रस्ताव प्रतिनिधियों द्वारा स्वीकार किये गये। यही प्रस्ताव ब्रिटिश नॉथ अमेरिका एक्ट, 1867 ई. के आधार बने। इन प्रस्तावों को कनाडा के विधानमण्डल द्वारा तो स्वीकार कर लिया गया परन्तु तटीय प्रांतों में इनका बड़ा विरोध हुआ था। इस पर ब्रिटिश सरकार द्वारा नोवोस्कोशिया, न्यू ब्रुनसविक एवं कनाडा के प्रतिनिधियों का सम्मेलन लंदन में आयोजित किया गया। फलस्वरूप ब्रिटिश संसद द्वारा ब्रिटिश नॉथ अमेरिका एक्ट, 1867 ई. पारित किया गया जो 1 जुलाई, 1867 ई. से प्रभावकारी हुआ। कनाडा के डोमिनियन या उपनिवेश (Dominion of Canada) में इस समय ओन्टोरियो (Ontario) और क्यूबेक (Quebec), न्यू ब्रुनसविक (New Brunswick), नोवोस्कोशिया (Novo Scotia) नामक चार प्रांत थे। कनाडा को क्यूबेक एवं ओन्टोरियो नामक दो प्रांतों में विभाजित कर दिया गया था। रूपाट द्वीप (Ruperts Island) एवं उत्तरी पश्चिमी क्षेत्र और मैनीटोबा (Manitoba) 1870 में, ब्रिटिश कोलम्बिया (British Columbia) 1871 ई. में, प्रिंस एडवर्ड द्वीप (Prince Edward Island) 1873 ई. में कनाडा के साथ में शामिल हुए थे। 1905 ई. में पश्चिमी क्षेत्र को अल्बर्टा (Alberta) एवं सस्केचवान (Saskatchewan) नामक प्रांतों में विभाजित कर दिया गया। 1949 ई. में न्यू फाउण्डलैण्ड (New Foundland) के शामिल होने पर कनाडा में दस प्रांत हो गये हैं।

कनाडा के संघात्मक शासन का स्वरूप

कनाडा के संविधान—ब्रिटिश नॉथ अमेरिका एक्ट, 1867 ई.—एवं अन्य परवर्ती संशोधन करने वाले विधेयकों में निम्नलिखित विशेषताएँ पायी जाती हैं

(1) डोमिनियन एवं प्रांतीय विधानमण्डलों के मध्य शक्तियों का स्पष्ट विभाजन चार भागों में किया गया है। प्रथम भाग में डोमिनियन संसद के क्षेत्राधिकार में आने वाले विषयों का उल्लेख है (Section 91)। द्वितीय भाग में प्रांतों के क्षेत्रों के विषयों का उल्लेख है (Section 92)। तृतीय भाग में उन शक्तियों का उल्लेख है जिनके सम्बन्ध में डोमिनियन एवं प्रांतीय दोनों ही व्यवस्थापिकाओं को विधि निर्माण का अधिकार है। चौथे भाग का सम्बन्ध शिक्षा से है (Section 93)। अवशिष्ट शक्तियाँ डोमिनियन (केन्द्रीय या संघीय) शासन को प्रदान की गयी हैं।

(2) डोमिनियन (सघीय) एव प्रातो की व्यवस्थापिकाएँ पृथक-पृथक हैं और दोनों में से किसी को भी विषय-सूचियों में परिवर्तन करने का अधिकार नहीं है।

(3) न्यायालय को प्रातीय एव डोमिनियन विधियों को सविधान की धाराओं के विपरीत होने या केन्द्रीय एव प्रातीय शासनो के क्षेत्राधिकार का अतिक्रमण करने के आधार पर अवैधानिक घोषित करने का अधिकार है। स्पष्ट है कि कनाडा के सविधान में सवधानिक सप्रभुता के सिद्धांत को मायता दी गयी है।

प्रो केनेडी³⁹ के अनुसार कनाडा की सघीय व्यवस्था की चार प्रमुख विशेषताएँ हैं (1) कनाडा की डोमिनियन (सघीय) व्यवस्थापिका को साम्राज्यीय या प्रातो की व्यवस्थापिकाओं से अधिकार प्राप्त नहीं हुए हैं। (2) प्रातीय व्यवस्थापिकाओं को भी शक्तियाँ साम्राज्यीय व्यवस्थापिका द्वारा प्रदत्त नहीं हैं अपितु वे भी अपने क्षेत्र में पूर्ण अधिकार-सम्पन्न न हैं। (3) डोमिनियन सघीय ससद द्वारा प्रातीय व्यवस्थापिकाओं को अधिकार प्रदान नहीं किये गये हैं। (4) प्रात स्वतन्त्र एव पूर्ण स्वायत्त सत्ता सम्पन्न हैं। राष्ट्रीय एव प्रातीय सरकारें अपने-अपने क्षेत्र में प्रभु एव समान रूप में (coordinate) सत्ता-सम्पन्न हैं। स्पष्ट है कि कनाडा का सविधान स्वरूप में सघीय है।

परन्तु कनाडा के सघीय स्वरूप के सम्बन्ध में विद्वानों में मतभेद नहीं है। कनाडा की सघीय व्यवस्था में केन्द्रीकरण अपेक्षाकृत अधिक है। सविधान निर्माताओं ने सघीय शासन को अधिक शक्तियाँ प्रदान की हैं और उसे अधिक शक्तिशाली बनाया है। वे सघवाद के सकीण एव अमेरिकी स्वरूप में विश्वास नहीं करते थे। अमेरिका में सघ एव राज्या के मध्य सप्रभुता सम्बन्धी विवाद की चरम परिणति गृह युद्ध में हुई थी। कनाडा के नेताओं ने इससे शिक्षा ग्रहण की। अतः क्यूबेक सम्मेलन में उपस्थित अधिकांश नेताओं की यह दृष्टि धारणा थी कि सघ में प्रारम्भ से ही विघटनकारी प्रवृत्तियों के लिए कोई स्थान नहीं होना चाहिए। फलतः सविधान में सघ की घटक इकाइयों की शक्तियों का स्पष्ट उल्लेख कर दिया गया है और अवशिष्ट शक्तियाँ सघीय सरकार को प्रदान की गयी हैं। सर जान मैकडोनेल्ड (Sir John MacDonald) नामक सविधान निर्माता के निम्न वाक्य इस सम्बन्ध में महत्वपूर्ण हैं

“परिसघ का सच्चा सिद्धांत यह है कि सामान्य सरकार (General Government) को सप्रभुता के सभी सिद्धांत व शक्तियाँ प्रदान की जानी चाहिए और

39 Kennedy W P M *The Constitution of Canada* Ch XXIII Lord Haldane held the view that Canada was not a true Federation because the British North America Act, 1867, created not only a new common government but also new provincial governments whose powers were confined exclusively to a list of subjects enumerated in section 92 of the Act —Whare K G *op cit*, p 17 Prof Whare calls the Canadian Constitution a quasi-federal constitution, p 19

अधीनस्थ सरकारा (Subordinate Governments) के हाथों में स्पष्टतः प्रदत्त शक्तियों के अतिरिक्त अन्य कोई शक्ति नहीं होनी चाहिए। अब हमारी व्यवस्था शक्तिशाली केन्द्रीय शासन और विधानमण्डल तथा स्थानीय मामलों के लिए लघु विधान मण्डलों की विकेंद्रित व्यवस्था होनी चाहिए।”

इसके अतिरिक्त, कनाडा के संविधान की निम्नलिखित संवैधानिक व्यवस्थाएँ केन्द्रीकरण की परिचायक हैं

(1) प्रांतों को प्रदत्त शक्तियाँ स्थानीय महत्व की हैं। महत्वपूर्ण शक्तियाँ केन्द्रीय शासन को प्रदान की गयी हैं। समवर्ती सूची में केवल दो ही विषय थे—कृषि एवं उद्योग। प्रांतों को ऋण लेने का भी अधिकार दिया गया है। प्रांतों के आय स्रोत अपर्याप्त थे जहाँ उनके लिए डोमिनियन (मध्य) शासन से आर्थिक अनुदान की व्यवस्था की गयी है।

(2) धारा 91 (Section 91) के द्वारा राष्ट्रीय संसद को स्पष्ट रूप से कनाडा की शांति एवं व्यवस्था तथा सुशासन के लिए प्रांतों को प्रदत्त शक्तियों सहित सभी विषयों में विधि निर्माण का अधिकार दिया गया है। युद्ध की अवस्था में केन्द्रीय शासन को प्रांतीय विषयों में भी विधि निर्माण का अधिकार प्राप्त है।

(3) डोमिनियन शासन को प्रांतीय विधानमण्डल द्वारा पारित किसी भी विधेयक को एक वर्ष के अंतराल में अस्वीकार करने का अधिकार प्रदान किया गया है।

(4) प्रांतों में सभी महत्वपूर्ण न्यायिक नियुक्तियों की शक्ति डोमिनियन शासन के हाथों में है।

(5) डोमिनियन (संघीय) शासन को प्रांतों के उप-राज्यपालों को नियुक्त एवं पदच्युत करने की शक्ति प्राप्त है। प्रांतीय उप-राज्यपालों को किसी प्रांतीय विधेयक को स्वीकृत न करने के आदेश देने का अधिकार डोमिनियन शासन को है। गवर्नर-जनरल को उन विधेयकों को जिन्हें वह उचित न समझे, अस्वीकृत करने का अधिकार प्राप्त है।

(6) सीनेट के सदस्य डोमिनियन सरकार द्वारा मनोनीत किये जाते हैं जबकि सभी प्रांतों को सीनेट में अमेरिकी सीनेट की भांति समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया गया है।

कनाडा के संविधान के सम्बन्ध में विभिन्न मत व्यक्त किये गये हैं। प्रो. के. सी. ह्यूबरे का मत है कि “डोमिनियन शासन को प्रांतीय सूची के विषयों से सम्बंधित विधि को अस्वीकृत करने की शक्ति देकर केन्द्रीकरण की व्यवस्था की गयी है। न्याय शासन के केन्द्रीकरण या एकीकरण की प्रवृत्ति का इससे अधिक अन्य कोई अर्थ हो सकता है?” स्मरणीय है कि कनाडा के संविधान में संघीय सिद्धांत की पूरी तरह से उपेक्षा नहीं की गयी है। अपितु में उस महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त है। ‘यदि हम केवल संविधान तक ही सीमित रहें तो यह निष्कर्ष करना कठिन है कि कनाडा के संविधान

को संघीय संविधान या पर्याप्त संघीय प्रवृत्तियों से युक्त एकात्मक संविधान कहा जाय। "उसे संघीय संविधान कहना संघीय सिद्धांत के साथ अयाय करना होगा। अतः मैं कनाडा को अर्द्ध संघीय संविधान कहना पसंद करूँगा।"⁴⁰

प्रो सी एफ स्ट्रांग⁴¹ कनाडा के संविधान को संशोधित संघवाद की संज्ञा देते हैं। उनके अनुसार कनाडा का संविधान संयुक्त राज्य अमेरिका, स्विट्जरलैंड एवं आस्ट्रेलिया के संविधानों की अपेक्षा कम संघीय है क्योंकि इन तीनों संविधानों में अवशिष्ट शक्तियाँ राज्यों को प्रदान की गयी हैं जब कि कनाडा में ठीक इसके विपरीत व्यवस्था है। इसी कारण कनाडा को संशोधित संघवाद का उदाहरण कहा जाता है। कनाडा के संघ की घटक इकाइयाँ सही अर्थों में राज्य नहीं हैं। वे प्रांत कहे जाते हैं जो इंग्लैंड के स्थानीय अधिकारियों एवं दक्षिणी अफ्रीका के चार प्रांतों से कहीं अधिक शक्तिशाली हैं। कनाडा का डोमिनियन पूर्णतः संघीय राज्य नहीं है परंतु ग्रेट ब्रिटेन, फ्रांस एवं यूजीलैंड जैसे एकात्मक राज्य से भी भिन्न है। कनाडा के संविधान में शक्तियों के विभाजन का सिद्धांत संयुक्त राज्य के ठीक विपरीत है। कनाडा के सर्वोच्च न्यायालय को संविधान की व्याख्या का कोई अधिकार नहीं है। इसके अतिरिक्त, उपर्युक्त उल्लिखित एकात्मक प्रवृत्तियों का भी स्ट्रांग ने उल्लेख किया है।

कनाडा के संघीय संविधान में केन्द्रीकरण की अनेक उपर्युक्त प्रवृत्तियों के होते हुए भी उसका विकास विपरीत दिशा में हुआ है। प्रो ह्यूयरे ने संविधान के व्यावहारिक रूप को संविधान की विधि से अधिक महत्व दिया है। किसी देश का संविधान संघीय हो सकता है लेकिन यह सम्भव है कि संविधान का व्यावहारिक रूप ऐसा हो कि वहाँ की सरकार संघीय न हो। अतः ह्यूयरे का मत है कि विधिक दृष्टि से कनाडा का संविधान अर्द्ध संघीय (quasi federal) होते हुए भी व्यवहार में संघीय है। दूसरे शब्दों में, कनाडा का संविधान संघीय नहीं है परंतु उसका शासन संघीय है।⁴² इसका यह अर्थ है कि संविधान की एकात्मक प्रवृत्तियों का व्यवहार में इस प्रकार प्रयोग किया गया है कि प्रांतों को व्यापक राजनीतिक एवं विधिक शक्तियाँ प्राप्त हो गयी हैं। अपने क्षेत्र में प्रान्त पूर्णरूपेण स्वायत्त सत्ता-सम्पन्न हैं। संघीय शासन द्वारा प्रान्तीय विधियाँ को स्वीकृत करने की शक्ति का यदाकदा केवल उही विधियाँ के सन्दर्भ में प्रयोग किया जाता है जो कनाडा के हितों के विरुद्ध होती हैं। अब प्रांतों के उप-राज्यपाल केन्द्रीय शासन के उपकरण नहीं रहें हैं। डोमिनियन शासन द्वारा उनकी नियुक्ति केन्द्र एवं प्रांतों में संघीय कड़ी का ही केवल प्रमाण है। एक बार नियुक्ति हो जाने के बाद उप-राज्यपाल किन्हीं अर्थों में संघीय सरकार के अधीन नहीं होता। व्यवहार में कनाडा के प्रान्त आज संयुक्त राज्य अमेरिका के राज्यों से कहीं

40 Wheare, H. C. *Federal Government*, 1963, p. 19

41 Strong, C. F. *Modern Political Constitutions* p. 120

42 Wheare, H. C. *op cit*, p. 21

अधिक शक्तियाँ का प्रयोग करते हैं। इस स्थिति के लिए निम्नलिखित कारण उत्तरदायी हैं

(1) ब्रिटिश नॉथ अमेरिका एक्ट की केवल धाराओं के अध्ययन से कनाडा की सघीय व्यवस्था का बड़ा गलत चित्र उपस्थित होता है। एक्ट द्वारा सिद्धांततः सभी सघीय शक्तियाँ गवर्नर-जनरल में अधिष्ठित की गयी हैं परंतु वास्तविक सत्ता का प्रयोग मंत्रिमण्डल करता है जिसका अधिनियम में कहीं कोई उल्लेख नहीं है। इसी प्रकार डोमिनियन सरकार को प्रांतीय विधेयकों पर निषेधाधिकार प्राप्त है। लेकिन सविधान के सिद्धांत व व्यवहार के भेद को इस व्यवस्था के सदर्भ में देखकर चकित रह जाना पड़ता है। विधिक दृष्टि से इस निषेधाधिकार पर कोई प्रतिबंध नहीं है। डोमिनियन सरकार ने इस अधिकार का प्रयोग अवैधानिक विधेयक के विरुद्ध ही नहीं अपितु ऐसे विधेयकों के विरुद्ध भी किया है जो उसे अप्रिय एवं अस्वीकार्य थे। प्रांतीय विधेयकों को सघीय शासन द्वारा अस्वीकृत करने के आधार समय-समय पर भिन्न भिन्न रहे हैं। यह भी नहीं कहा जा सकता है कि अब इसका प्रयोग नहीं होगा। परंतु इस सम्बन्ध में रोबिन्स सिरोस प्रतिवेदन के मत को उद्धृत करना समीचीन है—“हम यह सोचने के लिए बाध्य हैं कि निषेधाधिकार का प्रयोग इतना स्वतन्त्रतापूर्वक अब नहीं किया जायेगा जितनी स्वतन्त्रतापूर्वक परिसभ के प्रथम 30 वर्षों में इसका प्रयोग किया गया है। लेकिन निश्चित रूप से कुछ भी नहीं कहा जा सकता।” कनाडा में विधायी संप्रभुता 1867 ई. की अपेक्षा आज अधिक माय्य है। प्रीवी काउंसिल के निष्णयो ने प्रांतीय विधानमण्डलों की संप्रभुता को स्थापित करने में विशेष योग दिया है।

(2) राजनीतिक अधिकारियों के दृष्टिकोण का भी प्रभाव सविधान के कियात्मक रूप पर पड़ा है। सविधान के प्रारम्भिक काल में सर जॉन मकडोनल्ड प्रमुख राजनीतिज्ञ थे। वे प्रांतीय विधानमण्डलों को द्वितीय श्रेणी का विधानमण्डल मानते थे और प्रांतीय उप-राज्यपालों को भी डोमिनियन शासन द्वारा मनोनीत अधिकारी मानते थे। इनका काम कृतव्यपरायण सेवकों की भाँति डोमिनियन सरकार के हिता की रक्षा करना था। मकडोनल्ड ने ही प्रांतीय विधेयकों को अस्वीकृत करने की व्यवस्था प्रारम्भ की थी। सविधान के प्रथम दशक में ही सघीय शासन द्वारा 29 प्रांतीय विधेयकों को अस्वीकृत किया गया था। मकडोनल्ड के इस विचार एवं दृष्टिकोण का उदारवादी दल ने विरोध किया था। उदारवादी दल के नेता ओलीवर मोवेट (Oliver Mowat) थे। उसने डोमिनियन शासन द्वारा प्रांतीय विधेयकों को अस्वीकृत करने की शक्ति का उग्र विरोध किया। उदारवादियों ने सविधान की सीमा के अन्तर्गत प्रांतीय स्वायत्तता की भाँति भी। केन्द्रीकरण की नीति के विरुद्ध असंतोष 1887 ई. तक अपनी चरम सीमा पर पहुँच चुका था। 1896 ई. में उदारवादी सत्तारूढ़ हुआ। उसने केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति एवं उसकी सम्भावना को कम किया था। स्मरणीय है कि डोमिनियन की उदारवादी सरकार ने भी सविधान द्वारा प्रदत्त अपने

किसी भी अधिकार का परित्याग नहीं किया और न इनको निरकुश ही माना । उस समय से प्रांतीय विधेयको को अस्वीकृत करने के सम्बन्ध में संघीय शासन द्वारा सावधानी अवश्य बरती जाने लगी है । अब कभी-कभी ही प्रांतीय विधेयका का डोमिनियन शासन द्वारा अस्वीकृत किया जाता है । सत्य तो यह है कि अब प्रांतीय विधानमण्डल की भूलों एवं दोषों का निर्णायक मतदाता होता है न कि डोमिनियन शासन ।

(3) नम्र विकसित एवं स्थापित संसदीय शासन सम्बन्धी अभिसमयों ने भी कनाडा की संघीय व्यवस्था को प्रभावित किया है । संविधान के अनुसार कनाडा के गवर्नर-जनरल द्वारा ही प्रांतीय उप राज्यपालों की नियुक्ति की जाती है और उप-राज्यपाल मंत्रियों की नियुक्ति करता है । लेकिन इस सम्बन्ध में इस अभिसमय का विकास हुआ है कि प्रांतीय उप राज्यपाल को प्रांतीय व्यवस्थापिका के बहुमत दल में से ही मंत्रियों की नियुक्ति करनी पड़ती है । डोमिनियन शासन के द्वारा जनता के इन प्रतिनिधियों को मान्यता देना स्वाभाविक है । जनता के निर्णय की उपेक्षा करना उनके लिए सम्भव नहीं है । इसी प्रकार, डोमिनियन सरकार को प्रांत के उच्च न्यायिक अधिकारियों की नियुक्ति करने का अधिकार है परंतु उसने अपनी इस शक्ति का सजगतापूर्वक ही उपयोग किया है और न्यायाधीशों के पद पर दलीय दृष्टि से नियुक्तियां नहीं की हैं ।

अतः ह्यूबेरे का मत है कि कनाडा राजनीतिक रूप से संघीय है और कनाडा में जिस किसी डोमिनियन शासन ने संविधान के एकात्मक तत्वों को संघीय तत्वों की कीमत पर स्थापित करने का प्रयत्न किया है वह सफल नहीं हो सका है ।⁴³ ह्यूबेरे ने कनाडा की संघीय व्यवस्था को ध्यान में रखकर कहा है कि 'कनाडा का संविधान विधिक दृष्टि से जड़ संघीय होते हुए भी व्यवहार में संघीय है ।'

परंतु सत्य इसके विपरीत है । ह्यूबेरे के मत को स्वीकार नहीं किया जा सकता । ह्यूबेरे के मत को व्यक्त हुए काफी समय व्यतीत हो चुका है । कनाडा के संविधान का निर्माण जिस समय हुआ था उस समय पुलिस राज्य की धारणा मायवी । अब तो लोक कल्याणकारी राज्य का आदर्श स्तुत्य एवं मायवी है । सामाजिक कल्याण की अनेक योजनाएँ राज्य का प्रथम दायित्व बन गयी हैं । प्रांतीय शासनों ने ऐसी अनेक योजनाओं को प्रारम्भ किया है । असंतोषजनक वित्तीय स्थिति के कारण प्रांतीय शासनों को केन्द्रीय सरकार पर धन के लिए अधिकाधिक निर्भर रहना पड़ता है । फलस्वरूप केन्द्रीय सरकार का प्रांतीय सरकारों पर नियंत्रण भी बढ़ रहा है । एस पी अय्यर के अनुसार, "यद्यपि कनाडा में केन्द्र एवं राज्य के मध्य सम्बन्धों को सहयोगपूर्ण सम्बन्धों की सजा दी जाती है परंतु यह सजा उचित नहीं है । 1924

43 Canada is politically federal and that no Dominion Government which attempt to stress the unitary elements of the Canadian constitution at the expense of the federal principle can survive"—Where, K. C. Federal Government, 1943, p. 22.

तो यह है कि केन्द्रीकरण बढ़ रहा है और डोमिनियन शासन न प्रांतीय सरकारा के अनेक कार्यों को अपने हाथ में ले लिया है। भले ही संविधान की दृष्टि में प्रान्त स्वायत्त-सम्पन्न हो परंतु धन के लिए वे डोमिनियन शासन पर पूर्णरूपण निर्भर होते हैं। अतः कनाडा का संविधान इस प्रकार अद्वि सधवाद की दिशा में तीव्र गति में अग्रसर हो रहा है।⁴⁴

स्विस परिसंघ

स्विस परिसंघ (Swiss Confederation) विश्व के वर्तमान संघीय राज्यों में प्राचीनतम संघ है। स्विटजरलैंड को परिसंघ (Confederation) कहा जाता है⁴⁵ परंतु स्ट्राग के अनुसार “यदि परिसंघ का अर्थ सुदृढ़ केन्द्रीय सत्ताहीन राज्यों के ढीले ढाले संघ से है तो अब वह (स्विटजरलैंड) परिसंघ न होकर एक सच्चा संघीय राज्य है। परंतु वह सदैव ही ऐसा नहीं था।”⁴⁶

स्विस गणराज्य में 22 कैंटन हैं। कैंटन स्विस परिसंघ की घटक इकाइयाँ हैं। इनमें से तीन कैंटन—अटर्वाल्डन, बेसल एव ऐपनजील—के विभाजित होने से 6 अद्व कैंटनों का निर्माण हुआ है। प्रत्येक अद्व कैंटन अपने मूल अद्वभाग से पूर्ण स्वतंत्र होता है। अद्व-कैंटन एवं पूर्ण कैंटन में दो अंतर हैं। प्रथम, अद्व-कैंटन स्विस संघीय सभा के उच्च सदन—राज्य-परिषद (Council of States)—में प्रतिनिधि के रूप में एक सदस्य भेजता है जबकि पूर्ण कैंटन के द्वारा दो सदस्य भेजे जाते हैं। द्वितीय, सब धार्मिक संशोधन के सदन में अद्व कैंटन का मत भी आधा ही गिना जाता है। अतः यह कहना अधिक उपयुक्त होगा कि स्विस परिसंघ में 25 कैंटन हैं जिनमें 6 अद्व कैंटन और 19 पूर्ण कैंटन हैं और प्रत्येक का अपना संविधान, अपनी राष्ट्रीयता, अपनी विधियाँ, परम्पराएँ, रीति रिवाज, वैचारिक पद्धति एवं इतिहास हैं।

स्विस परिसंघ का इतिहास काफी पुराना है। इसकी स्थापना 13वीं सदी में आस्ट्रिया के प्रभुत्व के विरुद्ध संघर्ष करने वाले तीन जिलों जिन्हें वन कैंटन (Forest Cantons) कहा जाता है द्वारा हुई थी। 1648 ई. की वेस्टफेलिया की संधि (Treaty of Westphalia—1648) द्वारा इसे स्वतंत्र राज्य मान लिया गया था और इस समय तक इसके घटक राज्यों की संख्या 13 हो चुकी थी। नपोलियन के समय तक यह सुदृढ़ केन्द्रीय सत्ताहीन राज्यों का एक ढीला ढाला संघ ही बना रहा। 1815 ई. के यूरोपीय सम्मेलन के समय में भी इसका यही रूप विद्यमान था। 1847 ई. में स्विटजरलैंड में एक लघु गृह-युद्ध हुआ था। रोमन कथोलिक धर्मानुयायी 7 कैंटन ने परिसंघ से पृथक होने का निश्चय किया था। इस गृहयुद्ध के बाद ही 1848 ई. का संविधान बना। इस संविधान द्वारा पुराने परिसंघ (Staatenbund)

44 Aiyar S P *Federalism and Social Change* p 130

45 Article 1

46 Strong, C F *op cit*, p 114

को सघीय राज्य (Bundesstaat) में परिवर्तित कर दिया गया। परिसंघ के इस सविधान को 1874 ई. में भी संशोधित किया गया। सामान्य रूप में यही सविधान कुछ परिवर्तों संशोधनों सहित स्विटजरलैंड में आज भी विद्यमान है।

स्विटजरलैंड को परिसंघ कहना ठीक नहीं है। परिसंघ पूर्वोल्लेखानुसार राज्या का ऐसा ढीला ढाला संघ होता है जिसमें सुदृढ़ केन्द्रीय सत्ता का अभाव होता है और उसे आवश्यकतानुसार विघटित भी किया जा सकता है। इस संघ में स्विस परिसंघ की प्रस्तावना के निम्न वाक्य ध्यान देने योग्य हैं 'स्विस परिसंघ का जन्म घटक इकाइयों के परिसंघ को एकीकृत करने तथा स्विस राष्ट्र की एकता, शक्ति एवं सम्मान की रक्षा के लिए हुआ है। अतः स्विस राष्ट्र की सुदृढ़ता के हेतु सघीय सविधान को स्वीकार किया गया है।'

यदि यह मान भी लिया जाय कि प्रस्तावना का कोई विधिक मूल्य नहीं होता है तो भी इससे सविधान निर्माताओं की इच्छा का ज्ञान तो होता ही है। स्मरणीय है कि स्विस सविधान को स्विस जनता ने जनमत-संग्रह के द्वारा स्वीकार किया था। अतः इससे भी परोक्ष रूप में जनता की इच्छा का ही पता चलता है। सत्य तो यह है कि संयुक्त राज्य अमेरिका के संघ के मूल में 13 राज्यों की भांति ही स्विस संघ अपनी संप्रभुत्व शक्ति को इस प्रकार संशोधित करने को तैयार हो गया था जिससे संघ सघीय सरकार को राष्ट्रीय उद्देश्यों की पूर्ति के लिए पर्याप्त सत्ता प्राप्त हो सके। सघीय सरकार के निर्माण के लिए स्विटजरलैंड के निवासियों की भाषा, धर्म एवं राष्ट्रियताओं सम्बन्धी विभिन्नताएँ उपयुक्त अवसर प्रदान करती थीं। 2/3 स्विस जनता जन्म भाषामायी है और शेष जनता फ्रेंच और इटालियन (रोमन) भाषामायी है। स्विस विधानमण्डल में सदस्यों की इन तीनों में 'स' किसी भी भाषा के बोलने की स्वतन्त्रता प्राप्त है। सभी केटनों में लोकतन्त्रीय व्यवस्था है। स्थानीय शासन के प्रति स्विस जनता में विशेष रुचि है। स्ट्राग का मत है कि 'देश प्रेम न परिसंघ के स्वास्थ्य एवं शक्ति को अक्षुण्ण रखा है। स्थानीय स्वशासन के अभाव में संघ कायम ही न रहता। स्विटजरलैंड की आधुनिक सघीय व्यवस्था के अनाद को आदत एवं अनुभव पर आधारित है, न कि सवधानिक सिद्धांतों एवं विदेशी उदाहरणों के प्रयोग पर।'

स्विस सघीय व्यवस्था का अमेरिकी एवं ऑस्ट्रेलियाई सघीय व्यवस्था से अधिक साम्य है और कनाडा के सघीय स्वरूप से अपेक्षाकृत कम साम्य है। अमेरिकी एवं स्विस सघीय व्यवस्थाओं में साम्य का कारण, स्ट्राग के अनुसार, 1848 ई. एवं 1874 ई. के स्विस सविधान के संशोधनकर्ताओं के द्वारा अपने देश की संस्थाओं को जान-बूझकर अमेरिकीकरण करने की सहज प्रवृत्ति है। फिर भी स्विस सघीय व्यवस्था की अपनी विशेषताएँ हैं। उदाहरण के लिए, स्विस सविधान में स्विस राष्ट्र की जिस अर्थ

में चर्चा की गयी है वह अमेरिकी संविधान को अनात है। परंतु स्विस् संविधान में शक्तियों का विभाजन इस प्रकार किया गया है कि अवशिष्ट शक्तियाँ केंद्र को प्रदान की गयी हैं। केंद्र अपने-अपने क्षेत्र में स्वायत्त सत्ता-सम्पन्न है। उनके अपने पृथक् संविधान हैं, जिन्हें वे संशोधित कर सकते हैं। लेकिन केंद्रों पर तीन प्रतिबंध हैं (1) प्रत्येक केंद्र का संविधान गणतन्त्रीय होना चाहिए। (2) केंद्र का संविधान की कोई व्यवस्था संघीय संविधान के विरुद्ध नहीं हानी चाहिए। (3) केंद्र के संविधानों में जनमत संग्रह या जन सहमति द्वारा ही संशोधन या पुनर्संशोधन (revision) किये जाने की व्यवस्था है। स्विट्जरलैंड में राष्ट्रीय नागरिकता से सम्बंधित कोई विधि नहीं है, अपितु केंद्रों की अपनी अलग-अलग नागरिकताएँ हैं। जो केंद्र का नागरिक होता है वही स्विस् नागरिक भी होता है।

संघीय व्यवस्थापिका का उच्च सदन राज्य-परिषद (Council of States) केंद्रों का प्रतिनिधित्व करता है और प्रत्येक केंद्र को दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार प्राप्त है। इन प्रतिनिधियों को चुनने एवं उनकी सेवा सम्बंधी शर्तों को निर्धारित करने में प्रत्येक केंद्र स्वतंत्र है। इसके अतिरिक्त स्विस् संघीय संविधान में बिना केंद्रों की सहमति के कोई भी संशोधन सम्भव नहीं है।

स्विस् संघीय व्यवस्था की एक अन्य विशेषता यह है कि स्विस् संघीय न्यायालय को संविधान की व्याख्या का अधिकार संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय की भांति प्राप्त नहीं है। स्विट्जरलैंड में संविधान की व्याख्या का अधिकार संघीय व्यवस्थापिका को प्राप्त है। स्विस् संघीय न्यायालय (Federal Tribunal) को केंद्रों के मध्य विवादों का निणय करने का मौलिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है और सभी प्रकार के पुनरावेदनीय मामलों के लिए वह देश का सर्वोच्च न्यायालय है।

समीक्षा—स्विस् संघीय सरकार को वैदेशिक मामलों, राजदूतों को विदेशों में नियुक्त करने एवं विदेशी राजदूतों का स्वागत करने का अधिकार है। इसके अतिरिक्त, युद्ध एवं शांति, विदेशों से संधियाँ, सैनिक व्यवस्था, आंतरिक शांति एवं व्यवस्था, वाणिज्य, व्यवसाय, बैंकिंग, डाक तार, रेल, उच्च शिक्षा आदि विषयों पर संघीय सरकार को पूर्ण नियंत्रण प्राप्त है। उद्योग एवं बीमा राजमार्गों का निर्माण एवं उनकी रक्षा, समाचार-पत्रों पर नियंत्रण एवं शिक्षा प्रसार समस्त विषय हैं। परंतु संघीय शासन की शक्तियों में निरंतर वृद्धि हुई है। ज़ुचर (Zurcher) के अनुसार संघ शासन की वृद्धि से जहाँ उसकी प्रतिष्ठा में वृद्धि हुई है, वहाँ केंद्रों की शक्ति का ह्रास हुआ है। आंद्रे (Andre) ने तो यह सदेह व्यक्त किया है कि यदि केंद्रीय शक्ति इसी प्रकार केंद्रों की सत्ता का अतिक्रमण करती रही तो केंद्रों संघीय आदर्शों का पालन करने वाले विशुद्ध जिला प्रशासन बन जायेंगे। युद्ध, आर्थिक मंदी, सामाजिक सेवाओं की बढ़ती हुई आवश्यकता एवं अनिवार्यता तथा यातायात व उद्योग के क्षेत्र में प्रावधिक एवं यंत्रीकरण की उन्नति के कारण प्रत्येक संघीय राज्य में केंद्रीय शासन की शक्तियों में वृद्धि हुई है। स्विस् परिसर इसका अपवाद नहीं है।

परंतु सघीय शक्ति की वृद्धि के पश्चात् भी स्विस् केटना को पर्याप्त अधिकार एवं स्वायत्तता प्राप्त है। उदाहरण के लिए, केटना के न्यायालय द्वारा सघीय विधियां लागू की जाती हैं। केटन के कमचारियों के द्वारा ही सघीय शासन के दायित्व निभाए जाते हैं। केटना के द्वारा सेनाबा का भी प्रबंध किया जाता है। सघीय सरकार द्वारा तो केवल उनका निरीक्षण एवं निरीक्षण ही किया जाता है। स्विस् सघीय सरकार की शक्तियां भ्रम जव भी वृद्धि की गयी हैं तब वह बिना विरोध या अवरोध के नहीं हुई हैं। प्रत्येक विधेयक को विधि बनने के पूर्व जनता द्वारा जनमत-संग्रह के माध्यम से स्वीकृत होना चाहिए। सघीय संशोधन के लिए तो यह व्यवस्था अनिवार्य है। स्विस् सघीय संविधान में संशोधन के लिए जनता के समर्थन के अतिरिक्त आधे से अधिक केटनों की सहमति भी आवश्यक होती है। स्विस् जनता सहज ही ऐसे किसी विधेयक को स्वीकृति नहीं देती है। अतः संघ की शक्ति में असाधारण वृद्धि कभी नहीं हुई अपितु परिस्थितियां की आवश्यकता के अनुसार ही शक्ति में वृद्धि हुई है।

स्विस् एवं अमेरिकी सघीय व्यवस्था का तुलनात्मक अध्ययन निम्नवत् है

(1) स्विस् सघीय शासन को अमेरिकी सघीय शासन की अपेक्षा अधिक एवं व्यापक शक्तियां प्राप्त हैं। संविधान के अनुसार सघीय शासन द्वारा केटनों को उनके क्षेत्र, निर्दिष्ट सीमाओं के अंतर्गत संप्रभुता के प्रयोग एवं अधिकारों तथा स्वतन्त्रता की प्रतिभूति प्रदान की गयी है।

(2) स्विस् सघीय शासन एवं केटनों के अधिकार क्षेत्र संयुक्त राज्य अमेरिका के सघीय शासन एवं राज्यों के शासना व उनके अधिकार क्षेत्र की भांति स्पष्ट नहीं है। स्विस् सघीय व्यवस्था के अंतर्गत अनेक सघीय विधियों—सैनिक विधियों सहित—के क्रियान्वयन के लिए सघीय शासन को केटनों के अधिकारों पर निर्भर रहना पड़ता है। कुछ विभागों के सन्दर्भ में स्विस् सघीय शासन पूर्णरूपेण आत्मनिर्भर है। स्मरणीय है कि संयुक्त राज्य अमेरिका में सघीय शासन एवं राज्यों के शासन के अलग-अलग अधिकारी होते हैं।

(3) संयुक्त राज्य अमेरिका की भांति स्विटजरलैंड के सघीय न्यायालय को किसी भी सघीय विधि को अवधानिक घोषित करने का अधिकार नहीं है। अतः स्विस् सघीय न्यायालय को अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय के समान न्यायिक पुनरीक्षण का अधिकार नहीं है।

स्ट्रांग ने निम्न शब्दों में स्विस् व्यवस्था का सार स्पष्ट किया है "स्विस् परिषद में अवशिष्ट शक्तियां केटनों को प्राप्त हैं, संविधान सर्वोच्च है लेकिन जनमत-संग्रह एवं उपक्रम (initiative) के माध्यम से हर विषय पर पूर्ण लोकप्रिय नियंत्रण की व्यवस्था है। अतः भ्रम स्विस् सघीय न्यायपालिका को संविधान की व्याख्या का अधिकार प्राप्त नहीं है।"⁴⁸

सोवियत रूस एवं सघवाद

सावियत रूस के स्टालिन सविधान (1936 ई.) के द्वारा सघीय व्यवस्था की स्थापना की गयी है। स्ट्राग के कथनानुसार सघीय व्यवस्था के सावियत रूस के नवीन एवं अपेक्षाकृत मौलिक नमून का प्राचीन सघा के साथ तुलनात्मक अध्ययन लाभप्रद है। रूस में सघीय व्यवस्था का विकास विलुक्त भिन्न परिपक्ष में हुआ है। स्मरणीय है कि 1918 ई. का नेनिन के मौलिक सावियत सविधान का सम्बंध यूरोपीय रूस से ही था जो रूसी सोवियत सघीय समाजवादी गणराज्य (R S F S R) के नाम से ज्ञात है। 1923 ई. में सावियत समाजवादी गणराज्य सघ की स्थापना हुई थी। यूरोपीय रूस (R S F S R) के साथ तीन अन्य प्रदेशों (जिनमें यूक्रेन (Ukraine) भी शामिल था) के स्वच्छिन्न मिलन से सावियत समाजवादी सघ गणराज्य (U S S R) का जन्म हुआ था। धीरे-धीरे जो अनेक नवीन गणराज्य स्थापित होते गये, इसी सघ में शामिल होते चले गये। 1936 ई. में 1923 ई. के सविधान के स्थान पर नवीन सविधान, जिसे स्टालिन सविधान की संज्ञा दी जाती है, स्थापना की गयी। स्टालिन सविधान की धारा 13 के अधीन 1936 ई. का सविधान 11 समान सोवियत समाजवादी गणराज्यों का स्वच्छिन्न सघ है।⁴⁹ अब इन घटक राज्यों की संख्या बढ़कर 15 हो गयी है। यह पंद्रह सघ गणराज्य निम्न हैं

रूसी सघ, यूक्रेन, बाइलो रूस, उजबेकिस्तान, कजखिस्तान, जार्जिया, अजरबैजान, लिथुआनिया, लटविया, किरगिस्तान, तुर्कमेनिस्तान, एस्टोनिया, मोल्दोविया और आर्मीनिया।

सोवियत सघ में संयुक्त राज्य अमेरिका, कनाडा, स्विट्जरलैंड एवं आस्ट्रेलिया की भांति द्विस्तरीय—केन्द्र व राज्य या प्रान्त या केटना—सघीय व्यवस्था नहीं है। सोवियत सघ में 4 प्रकार की घटक इकाइयाँ हैं, जो क्रमशः सघ गणराज्य (Union Republics), स्वायत्तशासी गणराज्य (Autonomous Republics), स्वायत्तशासी प्रदेश (Autonomous Regions) एवं राष्ट्रीय क्षेत्र (National Areas) हैं। 15 गणराज्यों के अतिरिक्त 20 स्वायत्तशासी गणराज्य (Autonomous Republics) हैं। रूसी सघ में 15, जॉर्जिया में 3 और अजरबैजान और उजबेकिस्तान में प्रत्येक में एक-एक स्वायत्तशासी गणराज्य हैं। इसके अतिरिक्त, 9 स्वायत्तशासी प्रदेश (Autonomous Regions) एवं 10 राष्ट्रीय क्षेत्र (National Areas) हैं। इनकी स्थापना राष्ट्रीयता एवं भाषा के आधार पर की गयी है। सघ की इन चारों घटक इकाइयों को सुप्रीम सोवियत के उच्च सदन—राष्ट्रीयता सावियत (Soviet of Nationalities)—में प्रतिनिधित्व प्राप्त है। प्रत्येक गणराज्य को 25, स्वायत्तशासी

49 The Union of Soviet Socialist Republics is a federal state formed on the basis of a voluntary union of equal Soviet Socialist Republics —Article 13 of the Soviet Constitution

गणराज्य को 11, स्वायत्तशासी प्रदेश का 5 एवं राष्ट्रीय क्षेत्र को 1 प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है।

सोवियत रूस का सघ मानने के सम्बन्ध में विद्वानों में मतभेद है। सघवाद के प्रसिद्ध विद्वान प्रो. ह्यूमरे का कथन है कि रूस का 1936 ई. का संविधान अधिक से अधिक अर्द्ध सघीय (quasi federal) है।⁵⁰ इसके विपरीत, प्रो. स्ट्रांग ने इसे कम बड़ सघ राज्य माना है।⁵¹ प्रो. हेज़ार्ड⁵² ने सोवियत सघ को गणराज्यों के सघ की सजा दी है। इस मत-वर्षिय के लिए सोवियत सघ की अनेक विशेषताएँ उत्तर-दायी हैं। लिखित एवं कठोर संविधान, शक्तियों का विभाजन एवं सर्वोच्च न्यायालय का रूप में स्वतन्त्र न्यायपालिका सघीय राज्य की तीन प्रधान विशेषताएँ हैं। सोवियत रूस की सघीय व्यवस्था ऊपरी तौर पर इनमें से केवल दो विशेषताओं को पूरा करती है। प्रथम, सोवियत संविधान लिखित है। वह कठोर भी है। उसमें संशोधन की विशेष प्रक्रिया है। सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के 2/3 बहुमत की स्वीकृति संविधान में संशोधन के लिए अनिवार्य है। द्वितीय, केन्द्र घटक इकाइयों के मध्य सोवियत सघ में शक्तियों का स्पष्ट विभाजन भी है। अनुच्छेद 14 के अनुसार सघ शासन की शक्तियों का उल्लेख किया गया है और अवशिष्ट शक्तियाँ घटक राज्यों को प्रदान की गयी हैं। लेकिन तीसरी अनिवार्य विशेषता अर्थात् निष्पक्ष न्यायपालिका सोवियत सघ में नहीं पायी जाती है। अमेरिकी या भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की भाँति संविधान की व्याख्या और केन्द्र व राज्यों के मध्य सम्बन्धों के निणय करने का अधिकार सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त नहीं है अपितु प्रेसीडियम को प्राप्त है जो केन्द्रीय विधानमण्डल की एक समिति है। यह कार्यपालक कर्तव्यों को भी सम्पादित करती है। उपर्युक्त दो सघीय विशेषताओं की पूर्ति भी आंशिक रूप में ही होती है। सोवियत सघ में कुछ ऐसी महत्वपूर्ण व्यवस्था है जो अधिकांश सघीय देशों में नहीं पायी जाती है। वे निम्नलिखित हैं

(1) घटक गणराज्यों को सोवियत सघ से पृथक् होने का अधिकार प्राप्त है। (अनुच्छेद 17)

(2) 1944 ई. में संविधान में संशोधन करके यह व्यवस्था की गयी है कि घटक गणराज्यों को पृथक् रूप से सुरक्षा एवं विदेश विभाग गठित करने तथा प्रत्येक घटक गणराज्य को विदेशी राज्यों के साथ सम्बन्ध स्थापित करने व संधियाँ करने का अधिकार होगा। (अनुच्छेद 18) बेलोरसा तथा यूक्रेन के सोवियत सघ गणराज्यों को संयुक्त राष्ट्र सघ का इसी आधार पर सदस्य बनाया गया है।

50 The Constitution of 1936 is at best quasi federal'—Wheare

51 'The U S S R is nonetheless a federal state'—Strong, C F
op cit, p 128

52 The U S S R is a federation consisting of a number of constituent Republics
—Prof Hazard

(3) सघ गणराज्यो को उपयुक्त दो व्यवस्थाएँ विशेष स्वायत्तता की स्थिति प्रदान करती है। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक सघ गणराज्य का अपना सविधान है और वह अपने अधिकार क्षेत्र में आने वाले विषयों में राज्य शक्ति के प्रयोग की पूर्ण स्वतन्त्रता है (अनुच्छेद 16) सघीय गणराज्यों की सीमाओं में बिना उनकी सहमति के कोई भी परिवर्तन नहीं किया जा सकता है (अनुच्छेद 18)।

विशिनसकी ने सोवियत सघ की घटक इकाइयों की स्थिति पर मत व्यक्त करते हुए कहा है कि 'प्रत्येक सघीय गणराज्य की संप्रभुता की अभिव्यक्ति निम्न तथ्यों द्वारा होती है—(1) प्रत्येक सघ गणराज्य का स्वनिर्मित अपना सविधान होता है, (2) उनका अपना निश्चित क्षेत्र होता है जिसमें उसकी सहमति के बिना परिवर्तन नहीं किया जा सकता, एवं (3) उसे सघ से पृथक् होने का अधिकार प्राप्त होता है।'

सोवियत सघ की उपर्युक्त व्यवस्थाओं के अध्ययन से ऐसा प्रतीत होता है कि सोवियत सघ में घटक राज्यों को अपेक्षाकृत अधिक स्वायत्तता प्राप्त है और अंग सघों की अपेक्षा वह अधिक श्रेष्ठ है। परंतु विचारकों के अनुसार तथ्य इसके विपरीत है। सोवियत सविधान में अनेक ऐसी व्यवस्थाएँ हैं जो उपर्युक्त व्यवस्थाओं को सीमित करके घटक इकाइयों की स्वायत्तता को समाप्त कर देती हैं। सोवियत सघ की इन एकात्मक प्रवृत्तियों के कारण ही हरमन फाइनर ने उसे एकात्मक राज्य माना है।⁵³

सोवियत सघ में एकात्मक प्रवृत्तियाँ निम्नवत् हैं

(1) संयुक्त राज्य अमेरिका एवं भारतीय सघ की भाँति सोवियत सविधान के संशोधन में घटक इकाइयों की स्वीकृति आवश्यक नहीं है। सर्वोच्च सोवियत को सविधान में संशोधन का एकाधिकार प्राप्त है। एकदलीय व्यवस्था के कारण दोनों सदनों में 2/3 बहुमत प्राप्त करना कोई कठिन कार्य नहीं है।

(2) सघ एवं घटक इकाइयों के मध्य शक्ति विभाजन में भी पर्याप्त असमानता है। शक्ति विभाजन का आधार गणना एवं अवशेष (Enumeration and Residuum) का सिद्धान्त है। सघ सरकार को अत्यधिक व्यापक शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं।⁵⁴ इकाइयों को प्रदत्त शक्तियाँ सघ की भाँति महत्वपूर्ण नहीं हैं। शक्ति विभा

53 The U S S R declares it a federal union but in reality it is a highly unitary state'—Finer, H *The Governments of Europe* p 634

54 अनुच्छेद 14

सघीय सरकार को प्रदत्त मुख्य शक्तियाँ निम्न हैं वैदेशिक सम्बन्ध, संधियों की स्वीकृति एवं अस्वीकृति, युद्ध एवं शान्ति के प्रश्न, सघ में नवीन गणराज्यों का प्रवेश, सोवियत सघ के सविधान के पालन सम्बन्धी प्रश्न, सघीय गणराज्यों की सीमाओं की स्वीकृति एवं उसमें परिवर्तन, राज्य एकाधिकार के अधीन विदेशी व्यापार, राज्य की सुरक्षा, राष्ट्रीय आर्थिक योजना का निर्धारण, यातायात एवं संचार व्यवस्था मुद्रा एवं साख, राज्य बीमा संगठन, शिक्षा एवं स्वास्थ्य, श्रम विधान, नागरिक व्यवस्था दीवानी एवं फौजदारी संहिताएँ, सघ की नागरिकता, क्षमादान, बैंक, औद्योगिक एवं कृषि-संस्थानों का प्रशासन आदि।

जन में परिवर्तन या संशोधन के लिए इकाइयों की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं है।

(3) सोवियत संघीय मन्त्रिमण्डल में दो प्रकार के मन्त्रालय होते हैं अखिल संघीय मन्त्रालय (All union ministries) एवं संघ-गणराज्य मन्त्रालय (Union-Republic ministries)। अखिल संघीय मन्त्रालयों का क्षेत्र सम्पूर्ण सोवियत संघ है। संघीय गणराज्य मन्त्रालयों के द्वारा केन्द्रीय शासन संघ गणराज्यों के समान मन्त्रालयों के कार्यों का निरीक्षण करता है। स्पष्ट है कि केन्द्र का संघीय इकाइया पर पूर्ण नियन्त्रण है।

(4) अनुच्छेद 14 के अधीन संघीय शासन को संघ गणराज्यों एवं विदेशी शक्तियों के सम्बन्ध को नियन्त्रित करने के अधिकार हैं। इसके अतिरिक्त, संघ गणराज्यों के सैनिक संगठन के नियन्त्रण एवं निर्देशन से सम्बन्धित सिद्धांतों को निर्धारित करने का संघीय शासन को अधिकार है। सत्य तो यह है कि केन्द्रीय सरकार का संघ-गणराज्यों पर इतना कठोर नियन्त्रण है कि संघ से पृथक होने अथवा विदेशों से पृथक सम्बन्ध स्थापित करने की वे कल्पना ही नहीं कर सकते। केन्द्रीय निर्देशन के विपरीत किया गया उनका प्रत्येक कार्य कानूनी विरोधी कदम माना जाता है।

(5) अनुच्छेद 20 के अधीन किसी भी संघीय गणराज्य का कोई कानून यदि संघीय विधि के विरुद्ध होता है तो ऐसी स्थिति में संघीय विधि ही माय होती है।

(6) सोवियत संघ के मन्त्रिमण्डल को संघ गणराज्य के मन्त्रिमण्डल के निणयों को स्वीकार या अस्वीकार करने का अधिकार प्राप्त है। सोवियत केन्द्रीय शासन के हाथों में यह एक ऐसा विशेषाधिकार है जो संघीय सिद्धांत एवं व्यवहार के ठोक विपरीत है।

(7) सोवियत रूस में प्रोक्युरेटर जनरल (Procurator General) नामक एक केन्द्रीय अधिकारी होता है। यह सम्पूर्ण देश में सोवियत केन्द्रीय विधि के क्रियान्वयन के लिए उत्तरदायी है। प्रोक्युरेटर जनरल को इस सम्बन्ध में इतनी व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं कि वह सभी मन्त्रालयों एवं प्रशासकीय अभिकरणों पर नियन्त्रण रखता है। उसकी शक्तियाँ इतनी व्यापक एवं पूर्ण हैं कि ऐसे किसी अधिकारी का कोई अग्र उदाहरण किसी अन्य संघीय शासन में उपलब्ध नहीं है।

(8) संघीय शासन का सम्पूर्ण देश की आर्थिक व्यवस्था पर पूर्ण नियन्त्रण है। वदेशिक व्यापार, यातायात, संचार, बैंकों की व्यवस्था, कृषि, उद्योग धंधे, मुद्रा-व्यवस्था, राज्य-बीमा आदि विषयों पर केन्द्रीय शासन का नियन्त्रण है। संक्षेप में केन्द्र शासन द्वारा ही सम्पूर्ण राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था के संचालन की योजना बनायी जाती है। सम्पूर्ण देश का एक ही राष्ट्रीय बजट होता है। इसी में संघ-गणराज्यों के बजट भी सम्मिलित होते हैं। सारे देश के लिए एक ही नियोजन व्यवस्था होती है। राष्ट्रीय आर्थिक नियोजन की एकीकृत व्यवस्था के कारण केन्द्रीय शासन का सारे देश पर पूर्ण नियन्त्रण होता है।

(9) प्रेसीडियम का भी सघ गणराज्या का निर्वाचित करने की शक्ति प्राप्त है। प्रेसीडियम उनके निणया को रद्द कर सकती है।

(10) एकदलीय व्यवस्था का कारण इस केंद्रीकरण की प्रवृत्ति को और अधिक दल मिला है। रूस में एममात्र दल साम्यवादी दल है। उसका अनुशासन फोलादी है। सम्पूर्ण जन जीवन पर उसका एग्रेन् राज्या है। प्रशासन सम्बन्धी सभी नीतियाँ का निर्माण इसी दल के चाटी क नेताओं द्वारा किया जाता है। स्पष्ट है सघ गणराज्यों के प्रशासन पर भी साम्यवादी दल का नियंत्रण होता है।

सोवियत सघ की वस्तु स्थिति

सोवियत रूस पश्चिमी सघों से पृथक् और भिन्न है। सोवियत नेताओं का अनुसार वह सच्चा सघ है। सोवियत सघ राष्ट्रीयता पर आधारित है। घटक इकाइयों को पर्याप्त स्वायत्तता प्राप्त है। सघ की इकाइयों को सघ से पृथक् होने और पृथक् वैदेशिक सम्बन्ध एवं सैनिक संगठन बनाने का अधिकार प्राप्त है। ऐसे अधिकार अर्थात् सघों में घटक इकाइयों को प्राप्त नहीं हैं। सोवियत नेताओं के अनुसार सोवियत सघीय संविधान के दो प्रमुख लक्षण हैं—(1) सघ में सम्मिलित इकाइयाँ राजनीतिक रूप से स्वतन्त्र हैं और सघ में शामिल होने के पश्चात् आंशिक रूप में वे स्वायत्तशासी हैं। (2) संविधान में ऐसी व्यवस्था है कि इस स्वायत्तता की रक्षा हो सके। घटक इकाइयों की स्वायत्तता एवं उसकी रक्षा के लिए उचित प्रावधान सोवियत संविधान में है अतः सोवियत सघ का संविधान सच्चा सघीय संविधान है। उपर्युक्त विश्लेषण से ऐसा आभास होता है कि सोवियत सघ अर्थात् सघों से श्रेष्ठ है। परन्तु वस्तु स्थिति इससे भिन्न है। सोवियत संविधान की एक धारा द्वारा जहाँ स्वायत्तता की व्यवस्था की जाती है वहाँ उससे सलग्न दूसरी धारा उसका खण्डन करती है। उदाहरण के लिए, सघीय राज्यों को अपने पृथक् सैनिक संगठन बनाने का अधिकार है। परन्तु अनुच्छेद 14 के अनुसार केन्द्रीय शासन को सैनिक संगठन सम्बन्धी सिद्धांतों को निश्चित करने का अधिकार प्राप्त है। यही वैदेशिक मामलों के सम्बन्ध में सत्य है। एक तरफ सघ गणराज्यों को स्वतन्त्र वैदेशिक सम्बन्ध स्थापित करने का अधिकार है तो दूसरी तरफ अनुच्छेद 14 (ब) क द्वारा केन्द्रीय शासन को इस सद्भ में नियम निर्धारित करने का अधिकार प्रदान किया गया है।

गणराज्यों को सघ से पृथक् होने की स्वतन्त्रता है। सिद्धांत में यह ठीक है परन्तु व्यवहार में पृथक् होने या अलगव की चर्चा की क्रांति विरोधी चर्चा है जिसकी किसी सघ गणराज्य को कभी भी अनुमति नहीं दी जा सकती। सघ से पृथक् होने के विचार को साम्राज्यवादी शक्तियाँ का पडयन् कहा जाता है और उसे साम्यवादी दल के नेता किसी स्थिति में स्वीकार करने के लिए तैयार नहीं होते हैं।

अतः सोवियत सघ में केंद्रीकरण की गम्भीर प्रवृत्ति है। विशिष्टी⁵⁵ द्वारा

सघ गणराज्यों की स्थिति पर व्यक्त विचारों से यह स्पष्ट है कि वे केंद्र के अनुशासन व निर्देशन में कार्य करते हैं।

सोवियत रूस के सघ में केंद्रीकरण की प्रवृत्ति को रूसी नेता छिपाने का प्रयत्न नहीं करते, वरन् वे उसे पूँजीवादी देशों के केंद्रीकरण से श्रेष्ठ मानते हैं। पूँजीवादी सघीय देशों में केंद्रीकरण तो कमचारियों का केंद्रीकरण है। विशिष्टता के अनुसार "सोवियत सघ का निर्माण लोकतांत्रिक केंद्रीकरण के सिद्धांत पर हुआ है जो पूँजीवादी राज्यों के कमचारीत नात्मक केंद्रीकरण से पूर्णतः भिन्न है।" उसने 'आधारभूत प्रश्ना, सामान्य भागदशन तथा एक ही योजना के अनुसार पूरे राज्य के आर्थिक विकास की अधिकतम एकरूपता के हेतु केंद्रीकरण का समर्थन किया है।

सत्य तो यह है कि "सोवियत सघ सांस्कृतिक दृष्टि से सघ होत हुए भी आर्थिक एवं राजनीतिक दृष्टि से एकात्मक राज्य है।" जारकालीन रूस में प्रान्ता की जनता एवं अन्य सांस्कृतिक अल्पसंख्यकों पर घोर अत्याचार किये जाते थे और इन अल्पसंख्यकों ने शासन के इस दमन का प्रबल विरोध किया था। जारकालीन शासन ने विभिन्न भाषाई एवं सांस्कृतिक इकाइयों की भाषा एवं संस्कृतियों को दबाने एवं उन पर रूसी भाषा एवं संस्कृति को लादने का भरसक प्रयत्न किया था। प्रांता एवं सांस्कृतिक अल्पसंख्यकों के इन विद्रोहों में हजारों लोगों को मौत का घाट उतार दिया गया था। लेकिन सोवियत रूस में विभिन्न भाषाई एवं सांस्कृतिक राष्ट्र-जातियों को आज अपनी भाषा एवं संस्कृति की पूर्ण सुविधा एवं स्वतन्त्रता प्राप्त है।

जर्मनी में सघवाद

जर्मनी में सघवाद का इतिहास बहुत पुराना है।⁵⁶ बिस्मार्क के नेतृत्व में 1871 ई. में जर्मनी का एकीकरण हुआ और राष्ट्रीय राज्य का उदय हुआ। इससे पूर्व जर्मनी में सघीय प्रवृत्तियाँ दृष्टिगोचर होने लगी थीं। जर्मन राज्यों के सघ के निर्माण में विदेशी आक्रमण प्राथमिक कारण सिद्ध हुआ था। उसकी चरम परिणति 1871 ई. एवं 1919 ई. में हुई थी।⁵⁷ 874 ई. में चार्ल्स महान की मृत्यु के पश्चात् उसका विशाल साम्राज्य टुकड़े टुकड़े हो गया था। सम्पूर्ण मध्ययुग में सामंतवाद का बोलबाला बना रहा। पवित्र रोमन साम्राज्य तो सामंतवाद की विकेंद्रित व्यवस्था को आवृत करने वाला एक आवरण मात्र था। इसके अधीन दो प्रतिस्पर्धी राज्या—आस्ट्रिया एवं प्रशा—का उदय हुआ। नेपोलियन के पूर्व इस प्रदेश में आस्ट्रिया एवं प्रशा के अतिरिक्त 1800 स्वतंत्र राजनीतिक क्षेत्र थे। उस समय जर्मन क्षेत्र राष्ट्रीय भावना के विकास के लिए उपयुक्त भूमि नहीं थी। प्रत्येक प्रदेश की अपनी सीमा एवं आर्थिक नाकेबंदी थी। प्रत्येक क्षेत्र के अलग-अलग सिक्के थे। उनकी अपनी पृथक राजनीतिक व्यवस्थाएँ थी। फ्रांस की राज्य-जाति एवं नेपोलियन के आक्रमण ने जर्मनी

56 Strong, C F *op cit*, p 123

57 Finer, H *op cit*, p 171

मे राष्ट्रीयता की भावना को जन्म दिया। 1800 स्वतंत्र राजनीतिक क्षेत्रों के स्थान पर 33 राज्यों का निर्माण किया गया और पवित्र रोमन साम्राज्य का अंत कर दिया गया। 1815 ई. में जर्मन परिसंघ (German Confederation) का निर्माण हुआ था जो आस्ट्रिया एवं प्रशा के मध्य अंतिम संघ के लिए, स्ट्राग के शब्दों में, प्रस्तावना या आरम्भ था।⁵⁸ 1815 ई. से 1842 ई. तक परिसंघ के काल में, फ्राइनर के अनुसार, प्रशा के अधीन जर्मन संघ के निर्माण की भावना बलवती होने लगी थी। परिसंघ में राजनीतिक दला एवं राष्ट्रीय भावना का विकास होने लगा था। फलतः परिसंघ की इकाइया सघीय संविधान के निर्माण एवं आर्थिक एकता की दिशा में अग्रसर हुई थी। 1848 ई. की क्रांति हुई और आस्ट्रिया तथा प्रशा में संघ प्रारम्भ हुआ। इसमें आस्ट्रिया विजयी हुआ। इसी काल में आर्थिक क्षेत्र में चुगी संघ का निर्माण हुआ। इससे एकता स्थापित हुई। 1848 ई. तक संघ के निर्माण में आर्थिक प्रयोजन प्रधान थे। परंतु इसके पश्चात् राजनीतिक तत्वा न प्रमुख स्थान ले लिया।⁵⁹ 1848 ई. में फ्रांसीसी क्रांति के पश्चात् सघीय योजनाओं पर गम्भीरता पूर्वक विचार होने लगा था। आस्ट्रिया ने संघ में शामिल होने से इकार कर दिया। बेबेरिया ने अनिच्छापूर्वक क्रांति की सफलता के पश्चात् ही अपनी सहमति दी थी। 550 सदस्यों वाली एक संविधान सभा का निर्वाचन वयस्क मताधिकार के आधार पर हुआ। प्रशा के इसमें 141 सदस्य थे। आस्ट्रिया में क्रांति हो रही थी अतः वह केवल दो सदस्य ही भेज सका। अतः संविधान सभा की सफलता प्रशा के सहयोग पर निर्भर करती थी। प्रशा ने अवसर का लाभ उठाते हुए संविधान सभा का अधिवेशन उस समय आहूत किया जब आस्ट्रिया में क्रांति सफल हो चुकी थी, परंतु क्रांति के वेग के कम होने पर बहुत से जर्मन नरेशा ने प्रशा के राजा के नेतृत्व को अस्वीकार कर दिया। प्रशा का शासक भी नान्तिकारियों की बाधाओं के जातिरिक्त कारणों से आस्ट्रिया के साथ संघ के लिए तैयार न था। 'फ्रैंकफोर्ट की ससद' मौलिक अधिकार सम्बन्धी मतभेदों के कारण असफल हो गयी। लेकिन उसने सघीय संविधान को स्वीकार कर लिया था। इसमें आस्ट्रिया को शामिल नहीं किया गया था। द्विसदनीय विधानमण्डल की व्यवस्था की गयी थी और सघीय शासन को व्यापक शक्तियाँ प्रदान की गयी थी। आस्ट्रिया ने इसे स्वीकार नहीं किया। दक्षिणी जर्मन रियासतें आस्ट्रिया के संरक्षक की इच्छुक थी। विस्माक ('आधुनिक जर्मनी का जनक') ने चतुर खिलाड़ी की भाँति प्रशा का जर्मन एकीकरण की दृष्टि से नेतृत्व किया। उसने आस्ट्रिया का विरोध प्रारम्भ कर दिया और फ्रांस से मित्रता की तथा सावभौम मताधिकार पर निर्वाचित जर्मन ससद की स्थापना की माँग की। विस्माक ने सघीय सत्ता का अधिक व्यापक बनाने और आर्थिक एवं वित्तीय सम्बन्धों तथा जर्मन संसद सभा का नेतृत्व सघीय शासन का सौंपन का प्रस्ताव दिया। जर्मन ससद द्वारा सर्वसम्मति से निम्न

58 Strong C F *Ibid*, p 123

59 Finer, H *op cit*, p 174

करने की व्यवस्था की विस्माक ने समाप्त करने का सुझाव दिया। इसे आस्ट्रिया की सरकार मानने को तैयार न थी क्योंकि बहुमत द्वारा नियम का अर्थ प्रशा की सफलता होता। अतएव आस्ट्रिया एवं राइन नदी के निचले क्षेत्र के राज्यों को पृथक् रखते हुए एक नवीन योजना बनायी गयी। इसे भी आस्ट्रिया ने अस्वीकार कर दिया। इस पर प्रशा ने परिसंघ की समाप्ति और नितम्बित होने की घोषणा कर दी। 1866 ई. में आस्ट्रिया एवं प्रशा में युद्ध प्रारम्भ हो गया जिसमें आस्ट्रिया पराजित हुआ और जर्मन संघ के निर्माण की सबसे बड़ी बाधा दूर हो गयी। आस्ट्रिया को संघ से पृथक् कर दिया गया। लेकिन अभी अनेक बाधाएँ बाकी थीं परन्तु केन्द्रीय धुरी अब एक ही थी। युद्ध-काल में उत्तरी राज्यों ने अपने को काफी असुरक्षित अनुभव किया था। लेकिन प्रशा के साथ युद्धकालीन सम्पर्क और संधियों के फलस्वरूप उत्तरी जर्मन परि-संघ (North German Confederation, 1867) का जन्म हुआ। यही 1871 ई. के जर्मन साम्राज्य का नमूना बना। इसकी मुख्य विशेषताएँ निम्नवत् थीं

(1) एकता की स्थापना के पश्चात् राज्यों को बहुत बड़ी मात्रा में स्वतन्त्रता प्रदान की गयी।

(2) नवीन राज्यों के अतिरिक्त प्रत्येक राज्य को संघीय सदन में पहले जो स्थान प्राप्त थे वे ही दिये गये। प्रशा को 42 में से 17 स्थान प्राप्त थे अतः बहुमत के लिए केवल पाँच मतों की आवश्यकता थी।

(3) संवैधानिक संशोधन के लिए 2/3 बहुमत जरूरी था। फलतः छोटे राज्यों को संगठित होकर एकजुट हो जाने पर संशोधन के सदन में निषेधाधिकार प्राप्त था। लेकिन प्रशा के सहयोग के बिना कोई संवैधानिक संशोधन पारित नहीं हो सकता था।

(4) प्रशा का राजा उत्तरी जर्मन परिसंघ का सर्वोच्च सेनापति था। सेना सम्बन्धी सभी प्रस्तावों पर सर्वोच्च सेनापति की स्वीकृति आवश्यक थी।

(5) निर्वाचित सदन रीस्टाग में सप्रभुता अधिष्ठित न होकर संघीय सभा (Federal Council) में अधिष्ठित थी।

(6) संघीय चांसलर किसी संघीय निकाय के प्रति उत्तरदायी न होकर संघ के अध्यक्ष प्रशा के राजा के प्रति उत्तरदायी था।

(7) संघीय विधियाँ राज्यों द्वारा क्रियावित की जाती थीं।

किसी भी राज्य ने इस संविधान का विरोध नहीं किया और यह जुलाई 1867 ई. से लागू हुआ। परन्तु यह संघीय व्यवस्था अभी अपूर्ण थी क्योंकि दक्षिणी रियासतें अभी जर्मन संघ से पृथक् थीं। बवेरिया बरटेमबर्ग एवं बाडिन की दक्षिणी रियासतों ने उत्तरी परिसंघ से सम्बन्ध स्थापित करने का निश्चय तो किया परन्तु प्रशा के प्रति तीव्र संदेह एवं अविश्वास भी प्रकट किया। राजवशीय भावना की कारण भी यह प्रयत्न सफल न हो सका। केवल इन राज्यों से एक संघ हो सका। अतः सम्पूर्ण जर्मनी की सुरक्षा के लिए संघ तो बन गया था।

राज्य अभी भी जवसर के अनुकूल स्वतन्त्र रीति से निणय करने के अधिकार को अपन पास सुरक्षित रखना चाहते थे। स्वतन्त्र व्यापार एवं चुगी व्यवस्था के फलस्वरूप वाणिज्य का विकास हुआ था। राष्ट्रीय दला के विकास के फलस्वरूप सघ की शक्ति में वृद्धि हुई। राज्यों में जो तीव्र मतभेद थे वह भी कम हुए थे। विस्माक अधीन नहीं था। दक्षिणी राज्यों का जमन सघ में आर्कापित करने के लिए वह प्रयत्नशील था परन्तु वह तेजी या जल्दी में नहीं था। दक्षिणी राज्यों ने पृथक सघ के निर्माण का प्रयत्न किया परन्तु वे असफल रहे। विस्माक की यह धारणा थी कि जमन सघ का निर्माण शक्ति या बल-प्रयोग से हो सकता है या किसी सामान्य सक्त की अवस्था में सभी राज्य सघ में शामिल हो सकते हैं। यह सामान्य सक्त की अवस्था 1871 ई. में फ्रांस एवं प्रशा के मध्य युद्ध प्रारम्भ होने से उत्पन्न हो गयी। फ्रांस इस युद्ध में हार गया। दक्षिणी राज्यों को निरन्तर उत्तरी सघ के विरुद्ध मड़काने वाले प्रधान तत्व का अन्त हो गया। वेरिया को छोड़कर सभी दक्षिणी राज्यों ने इस युद्ध में उत्तरी परिसघ का साथ दिया था। सारी जमन सेनाओं का नेतृत्व प्रशा ने किया था। प्रशा के साथ इस युद्ध को सभी जमन राज्या के साथ युद्ध माना गया। इस युद्ध ने विजयी जमनी का एकीकरण सम्भव बना दिया। वेरिया ने प्रारम्भ में उत्तरी परिसघ में शामिल होने के बदले में अनेक रियायतों की मांग की परन्तु अन्त में उस सघ में शामिल होना पड़ा। उस अनेक रियायतें दी गयी थीं। बाडिन (Baden), हेस (Hesse) एवं बरटेमबर्ग ने बिना किसी विरोध के जमन सघ के संविधान को स्वीकार कर लिया था। इस प्रकार जमन साम्राज्य का जन्म हुआ और प्रशा का राजा जमन सम्राट बना।

जमन साम्राज्यीय संविधान (1871 ई.) एवं संघवाद

विस्माक द्वारा स्थापित जमन साम्राज्य पूरी तरह सघीय नहीं था। स्वरूप में वह निश्चय ही 25 राज्या का सघ था। प्रत्येक राज्य की अपनी ससद या विधान मण्डल भी था और राज्या के विधानमण्डल को साम्राज्यीय विषयों को छोड़कर शेष सभी विषयों में क्षेत्राधिकार प्राप्त था। केन्द्रीय शासन के अधीन वदेशिक सम्बंध, विदेशी व्यापार, सना, नौसना, चुगी, एक्साइज ड्यूटी, ऋण लेना, रेल, नहर, डाक तार सवाएँ, मुद्रा, बक, पेटेंट एवं सर्वाधिकार, माप एवं नाप, दीवानी एवं फौजदारी संहिताएँ, उद्योगों का नियमन, नायिक व्यवस्था जैसे सामान्य विषय थे। केन्द्रीय विषयों का संविधान में उल्लेख किया गया था लेकिन राज्या की शक्तियाँ अपरिमित थीं अर्थात् अमेरिकी सघ की भाँति सघ की शक्तियाँ का उल्लेख कर दिया गया था और शेष शक्तियाँ राज्या को प्रदान की गयी थीं। केन्द्रीय शासन में अधिराज्य विषयों का प्रशासन राज्या के अधीन था। जमन सघ में प्रशा का विशेष प्रभाव था। प्रशा का बगानुगत राजा ही जमन सघ का अध्यक्ष एवं जमन सम्राट था। वह इस तरह के राजा की भाँति बगानुगत शासन हाथ में भी नाममात्र का शासन नहीं था। उसकी शक्तियाँ वास्तविक थीं। वह सिद्धांत एवं व्यवहार दोनों में सर्वोच्च काय

पालिका अधिकारी या । अमेरिका, स्विटजरलैण्ड तथा आस्ट्रेलिया के संघों में उच्च सदन में प्रत्येक घटक को समान प्रतिनिधित्व प्राप्त है लेकिन जर्मन संघ के 58 सदस्यी उच्च सदन बुंडरट (Bundesrat) में अकेले प्रशा को ही 17 स्थान प्राप्त थे । अपन पड़ोसी राज्यों के मतों पर उसका एकाधिकार था । सेना, नौसेना तथा वित्तीय मामला से सम्बन्धित सभी विधेयकों को प्रशा अस्वीकृत करके अकेले ही निषेधाधिकार का प्रयोग कर सकता था । उच्च सदन को ही संघ तथा राज्यों एवं राज्यों के मध्य उत्पन्न होने वाले विवादों का निणय करने के अधिकार प्रदान किये गये थे । अमेरिकी संघ में यह कृतव्य सर्वोच्च न्यायालय को प्रदान किये गये हैं । इस सदन में प्रशा का स्पष्ट बहुमत था जिसके कारण इन मामलों में निष्पक्ष निणय कठिन था । जर्मन संघ की व्यवस्थापिका द्विसदनीय थी । निम्न सदन रीस्टाग (Reichstag) की शक्ति नाममात्र की थी । संविधान में संशोधन साधारण विधि पारित करने की प्रणाली से दोनों सदनों के 2/3 बहुमत द्वारा ही सम्भव था ।

स्ट्राग की दृष्टि में 1871 ई के जर्मन साम्राज्य का संघवाद जटिल था । ऐसा प्रतीत होता था कि वह संघ के घटकों की स्वेच्छा का परिणाम था । कुछ ने तो कुछेक वर्षों तक प्रशा के नेतृत्व में गठित जर्मन कंस्टीट्यूशनल संघ की सदस्यता से प्राप्त आर्थिक लाभ का उपभोग भी किया था । सत्य तो यह है कि जर्मन राज्यों में राजनीतिक संघ के निर्माण की इच्छा अपेक्षाकृत कम थी अपितु विस्माक के प्रयत्नों एवं उसके दबाव ने उन्हें प्रशा के नेतृत्व को स्वीकार करने के लिए बाध्य कर दिया था ।

वीमर जर्मन संविधान (Weimar Constitution) एवं संघवाद

1871 ई के साम्राज्यीय संविधान में एकात्मक प्रवृत्तियों का बाहुल्य था । वीमर संविधान द्वारा इस एकात्मकता के तीकरण की प्रवृत्ति को और अग्रसर किया गया । वीमर संविधान में 18 घटकों के लिए पहले संविधान की भांति 'राज्य' शब्द का प्रयोग न करके 'क्षेत्र' शब्द का प्रयोग किया गया था । प्रत्येक क्षेत्र के लिए गणतन्त्रीय संविधान निश्चित किया गया । स्मरणीय है कि प्रथम विश्व युद्ध के फलस्वरूप प्रशा की शक्ति समाप्त हो गयी थी । यही नहीं समस्त जर्मन राजवंश का भी अन्त हो चुका था । अतः एकात्मक राज्य की स्थापना के लिए तीव्र आन्दोलन शुरू किया गया और पर्याप्त वाद-विवाद के पश्चात् ही संघ के निर्माण का निश्चय किया गया ।

इस नवीन संघ (वीमर संविधान के अन्तर्गत) की केन्द्रीय सरकार पर्याप्त शक्तिशाली थी । 1871 ई के संविधान में राज्याध्यक्ष के स्थान पर जनता द्वारा निर्वाचित राष्ट्रपति की व्यवस्था की गयी थी ।

संघीय शासन की शक्तियाँ का उल्लेख अनुच्छेद 6 में किया गया था । इसमें अनुसार वित्तिक एवं औपनिवेशिक मामला, सुरक्षा सेनाओं के संगठन एवं अनुशासन, तार-डाक एवं टेलीफोन के संचार-साधन, मुद्रा, सीमा-कर, आन्तरिक व्यापार, राष्ट्रीयता, आग्रजन, बर्हिगमन, प्रत्यापण आदि विषय संघीय विषय थे । अनुच्छेद 7 में अधीन कुछ विषयों में राज्यों एवं संघीय शासन को समवर्ती क्षेत्राधिकार प्राप्त था । अनुच्छेद

12 के अनुसार यह व्यवस्था थी कि "संघीय शासन अपनी विधायी शक्ति का जहाँ प्रयोग नहीं करता वहाँ राज्य उसका प्रयोग करेंगे।" परंतु अनुच्छेद 6 में उल्लिखित संघीय शासन की विधायी शक्तियाँ पर अनुच्छेद 12 लागू नहीं होता था। राज्य द्वारा पारित विधियाँ की तुलना में संघीय विधियाँ अधिक माय थी और राज्य विधि एवं संघीय-विधि में विवाद जयवा असंगति हान पर सर्वोच्च न्यायालय का निणय अन्तिम होता था अर्थात् सर्वोच्च न्यायालय को संघीय विधियाँ की व्याख्या का अधिकार प्रदान किया गया था।

1871 ई के संविधान की भाँति द्वितीय सदन रीचसरट (Reichsrat) को केन्द्र एवं राज्या सम्बन्धी विवादों में निणय का अधिकार नहीं था अपितु इस हेतु सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना की गयी थी। उस विधान की व्याख्या का अधिकार प्राप्त था। नवीन संविधान के अधीन द्वितीय सदन की शक्तियाँ पर्याप्तत कम थी। निम्न सदन रीस्टाग वास्तविक विधायी सदन था। द्वितीय सदन रीचसरट में अमेरिका एवं आस्ट्रेलिया की भाँति समान सरपा में सदस्या के निर्वाचन की व्यवस्था नहीं की गयी थी।

प्रत्येक राज्य अपने क्षेत्र में स्वायत्त सम्पन्न था। उन्हें अपने संविधान का निर्माण की स्वतंत्रता प्राप्त थी। परंतु यह स्वतंत्रता नाममात्र की थी क्योंकि यदि कोई 'क्षेत्र' राष्ट्रीय संविधान या विधि द्वारा निर्धारित किसी दायित्व का सम्पादित करने में असफल रहता था तो राष्ट्रपति को सभा की सहायता से उन्हें क्रियावित कराने का अधिकार प्राप्त था (अनुच्छेद 48)। क्षेत्रों को व्यवहार में कोई स्वायत्तता प्राप्त नहीं थी।

बीमर संविधान में जनमत संग्रह का भी प्रावधान था। सामान्य विधि या संवैधानिक संशोधन के सदन में जनता एवं शासन को जनमत-संग्रह की माग करने का अधिकार प्रदान किया गया था।

स्ट्रांग⁶⁰ के अनुसार 'जर्मनी के बीमर संविधान में संघवाद की तीन प्रमुख विशेषताएँ क्रमशः संविधान की सर्वोच्चता, शक्तियों का विभाजन एवं शक्तियों को विभाजित करने वाली सत्ताओं के मध्य विवादावस्था में व्याख्या करने के लिए न्यायालय विद्यमान था। फिर भी जर्मनी की (इस) संघीय व्यवस्था की अनोखी विशेषताएँ थी।' प्रथम, शक्तियों के पृथक विभाजन का स्थान पर त्रिसूत्री विभाजन था। एक सूची का सम्बन्ध संघीय सत्ता से था, दूसरे में उन विषयों का उल्लेख था जिन्हें संघीय सत्ता क्षेत्रों के साथ-साथ उपयोग करती थी और तीसरे प्रकार के विषय उल्लिखित नहीं थे किंतु एस मामला में भी संघीय विधि राज्य की विधि की अपेक्षा माय थी। द्वितीय उच्च सदन का संगठन जनसंख्या के आधार पर किया गया था जिसका फलस्वरूप प्रदा का अमेरिका की तुलना में दुगुनी सदस्यता प्राप्त थी। तृतीय, राष्ट्रपति अमेरिका की भाँति प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित होता था। वह कनाडा एवं आस्ट्रेलिया के महा की

भाति मन्त्रिमण्डल के माध्यम से कार्य करता था परन्तु अमेरिका के विपरीत व्यवस्था पिका के प्रति उत्तरदायी था।

नाजी उत्थान और जर्मन सघवाद

हिटलर के उत्थान और शक्ति में आने के पश्चात् अर्थात् तृतीय रीक (Third Reich) के अन्तर्गत 'क्षेत्र' (Landers) 'प्रशासनिक इकाई' माने बनकर रह गये थे। दी यूनीफिकेशन एक्ट (The Unification Act) 1933 ई के द्वारा इन क्षेत्रों का शासन गवर्नरो को प्रदान कर दिया गया था जो हिटलर के प्रति उत्तरदायी होते थे। गवर्नरो को हिटलर के द्वारा नियुक्त अथवा पदच्युत किया जाता था। फरवरी 1934 ई के एक आदेश के द्वारा राज्या की पृथक् नागरिकता भी समाप्त कर दी गयी थी। एक आदेश के द्वारा 'क्षेत्रों' को जो प्रमुख सम्बन्धी अधिकार प्राप्त थे वे भी 'रीक' को हस्तांतरित कर दिये गये थे। राज्य विधानमण्डलों को विघटित कर दिया गया और मन्त्रिमण्डलों को केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल के अधीन कर दिया गया था। केन्द्रीय शासन के निर्देश पर राज्यों के गवर्नरों द्वारा विधियों को जारी किया जाता था। गृह मन्त्री राज्यों पर नियन्त्रण रखता था। हिटलर के अधीन जर्मनी एकीकृत एवं केन्द्रित राज्य में परिवर्तित हो गया था। प्रशासकीय क्षेत्रों का पुनर्निर्माण भौगोलिक आधार पर किया गया था। रीचसरैट (Reichsrat)—क्षेत्रों के प्रतिनिधि सदन—द्वितीय सदन—को विघटित कर दिया गया था।

द्वितीय विश्व युद्धोपरांत जर्मनी में सघवाद

नाजी जर्मनी के पराजित होने पर विजेता राष्ट्रों ने जर्मनी में राजनीतिक व्यवस्था की स्थापना के लिए बीमर सविधान आधार को मानते हुए विचार विमर्श प्रारम्भ किया था। चारों बड़ी शक्तियाँ जर्मनी में सघीय व्यवस्था की स्थापना के पक्ष में थीं। जर्मनी की उदारवादी जनता भी सघात्मक शासन की समर्थक थी। पश्चिमी राष्ट्रों (ग्रेट ब्रिटेन, फ्रांस एवं संयुक्त राज्य अमेरिका) ने एक ढीले ढाले सघ के निमाण का समर्थन किया था। सोवियत रूस को यह संदेह था कि सशक्त केन्द्रीय शासन भविष्य में किसी विस्माक या हिटलर के उत्थान के लिए भाग प्रशस्त कर सकता है।⁶¹ जर्मनी में सरकार की शीघ्र स्थापना के लिए पश्चिमी राष्ट्रों ने सोवियत रूस से पृथक् रहकर कार्य किया और सितम्बर 1948 ई में बोन स्थित जर्मन सविधान सभा के विचाराध्य जर्मन राज्या के सघ के सविधान का प्रारूप प्रस्तुत किया। जर्मन सघीय गणराज्य (पश्चिमी जर्मनी) का जन्म सितम्बर 1949 ई में हुआ। इसके सविधान को जर्मनी का आधारभूत कानून (Basic Law) कहते हैं। इसे बोन सविधान (Bonn Constitution) भी कहते हैं।

पश्चिमी जर्मनी में 11 सदस्य राज्य (Lander) हैं जिसमें कुल जर्मन सस्या का तीन चौथाई भाग निवास करता है। 'बोन सविधान द्वारा दस सूचियाँ—सघीय सूची

एव समवर्ती सूची—का उल्लेख किया गया है। सघीय सूची व विषय पर मघाय शासन को विधि निमाण का पूण अधिकार प्राप्त है। यह विषय हैं बदेशिक मामले, सघीय नागरिकता, आवागमन क साधन, पारपत्र, बहिगमन, प्रत्यापण, मुद्रा, सम्पति, माप, एव नाप, सीमा-कर, रत्न, हवाई यातायात, डाक एव सचार-व्यवस्था आदि।⁶² दूसरा सूची म केन्द्र एव राज्या को समवर्ती क्षेत्राधिकार प्राप्त है। इस सूची म विधि, सामाजिक बोमा, आर्थिक नियमन, राज्य-पदार्था का यातायात, समुद्री एव तटीय जहाज रानी, श्रमिक कानून, बचानिक शाध, सडक एव मोटर यातायात आदि विषय का उल्लेख है। सविधान क अनुसार जिन विषय पर सघ का विधि निमाण का अधिकार नही दिया गया है, उनके सम्बन्ध म राज्या (Landers) का विधि निमाण का अधिकार प्राप्त है अथात् अवशिष्ट शक्तियाँ राज्या का प्राप्त है। इसक अतिरिक्त, सघीय विषय पर भी घटका की सरकारा का विधि निमाण क अधिकार प्राप्त हो सकत हैं, यदि सघीय सत्ता स्पष्ट रूप म उह तत्सम्बन्धी अधिकार प्रदान कर।

विदेश सेवा, सघीय वित्त, सघीय रत्न, सघीय डाक-तार सेवाएँ एव जलाय जहाजरानी सम्बन्धी विषय पर सघीय प्रशासन का सीधा नियन्त्रण है। सीमा-कर, एकाधिकारा, एक्साइज करा, यातायात एव सम्पति-करा स होन वाली आय सघीय सरकार के क्षेत्राधिकार म है। सघीय शासन का विधि बनाकर आय-कर एव निगम-कर स होने वाली आय म स अपन व्यय की पूर्ति हेतु धनराशि की माँग करन का अधिकार है। समवर्ती सूची लम्बी है। सघीय शासन को दश की विधिक एव आर्थिक एकता के लिए इन पर विधि बनाने की व्यापक शक्ति प्राप्त है। अत किसी ऐस विषय की कल्पना करना कठिन है जिस पर सघीय शासन विधि निमाण न कर सक।

सघीय शासन एव राज्या म अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी विवाद का निणय करन हेतु सविधान द्वारा सघीय संवैधानिक न्यायालय (Federal Constitutional Court) की स्थापना की गयी है। इस सविधान की व्याख्या का भी अधिकार है।

‘बोन’ सविधान बहुत कुछ बीमर सविधान पर आधारित है। परन्तु बीमर सविधान की अपेक्षा इसम केन्द्रीकरण कम है। सविधान मे सघीय केन्द्रीकरण के विपरीत एक यह व्यवस्था है कि विधिक प्रस्ताव सघीय सभा (Federal Council) द्वारा माय होना चाहिए। स्ट्राग पश्चिमी जर्मन सघीय गणराज्य को विशुद्ध सघीय राज्य मानता है क्योंकि उसम सविधान की सर्वाच्चता, शक्तियों के विभाजन तथा सघीय एव राज्या के अधिकारिया के विवादो को हल करने के हेतु एक सर्वोच्च न्यायालय की व्यवस्था है।⁶³

पाकिस्तान एव सघवाद

भारत क विभाजन के फलस्वरूप 15 अगस्त, 1947 ई. का पाकिस्तान का जन्म हुआ था। नवीन सविधान के बनने तक भारत शासन अधिनियम (1935) को

62 Section 73

63 Strong, C F op cit p 128

ही पाकिस्तान के संविधान की मायता दी गयी थी। पाकिस्तान का नवीन संविधान 29 फरवरी, 1956 ई को संविधान सभा द्वारा स्वीकार किया गया और 23 मार्च 1956 ई से लागू हुआ। 7 अक्टूबर 1958 ई तक यह संविधान प्रभावी रहा और इसी दिन अयूब खान ने इसे समाप्त घोषित करते हुए सैनिक तानाशाही की स्थापना की थी। यह संविधान आज भी पर्याप्त महत्व का है क्योंकि यही दैनिक प्रशासन का आधार है और समस्त भावी संविधानों को स्वाभाविक रूप से प्रभावित भी करता रहा है।

पाकिस्तान में संघीय शासन व्यवस्था की स्थापना की गयी। पाकिस्तानी संघ में दो प्रांत थे—पूर्वी पाकिस्तान⁶⁴ एवं पश्चिमी पाकिस्तान। केन्द्र एवं राज्या में शक्तियों को विभाजित किया गया था। शक्तियों के विभाजन में संयुक्त राज्य अमेरिका, स्विटजरलण्ड, आस्ट्रेलिया कनाडा एवं भारत में प्रचलित शक्तियों के विभाजन के सिद्धांत को मायता दी गयी थी। कनाडा एवं भारत की भांति संघीय एवं राज्या की शक्तियों का उल्लेख तीन सूचियों—संघीय, प्रांतीय एवं संघवर्ती—में किया गया था। अवशिष्ट शक्तियां संयुक्त राज्य अमेरिका, स्विटजरलण्ड एवं आस्ट्रेलिया की भांति प्रांता को प्रदान की गयी थी।

संघीय सूची⁶⁵ में 30 विषय थे जसे—सुरक्षा, बंदेशिक सम्बन्ध, नागरिकता, अंतर्-प्रांतीय एवं अन्तर-देश के साथ व्यापार एवं वाणिज्य मुद्रा, आर्थिक नियोजन एवं राष्ट्रीय आर्थिक समन्वय, सार्वजनिक नृण एवं जहाजरानी, डाक, जनगणना, बीमा माप एवं भार, निर्वाचन आदि।

संघवर्ती सूची में 19 विषय थे। इनमें प्रमुख थे—दीवानी एवं फौजदारी विधियां, नृणनिक एवं औद्योगिक शोध, मूल्य नियंत्रण श्रमिक एवं स्वामित्वा के सम्बन्ध तथा आर्थिक एवं सामाजिक नियोजन।

प्रांतीय सूची में 94 विषय थे। उदाहरणार्थ—शांति एवं व्यवस्था, माय-प्रशासन, जेल, भू-राजस्व, कृषि, स्थानीय शासन, शिक्षा, रेल एवं उद्योग धंधे।

उसके किसी भाग के लिए विधि बनाने का पूर्ण अधिकार प्रदान किया गया था।⁶⁶ इसी अनुच्छेद के अधीन यह व्यवस्था भी की गयी थी कि पाकिस्तान के राष्ट्रीय हिता की रक्षा एवं सुरक्षा, आर्थिक एवं वित्तीय स्थिरता तथा समन्वय एवं नियोजन हेतु केंद्रीय व्यवस्थापिका का संघीय सूची के अतिरिक्त अन्य विषयों पर भी विधि बनाने का अधिकार होगा। किसी प्रांतीय व्यवस्थापिका द्वारा प्रस्ताव पारित करके केंद्रीय

64 पूर्वी पाकिस्तान स्वतंत्र हो गया है और अब बंगला देश के रूप में पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न राज्य है।

65 Third Schedule of the Constitution of Pakistan

66 अनुच्छेद 131

व्यवस्थापिका का किसी विषय के नियमन का अधिकार प्रदान किये जाने पर वरन् व्यवस्थापिका उस सम्बन्ध में विधि निर्माण कर सकती थी। परन्तु ऐसी विधियाँ को प्रांतीय व्यवस्थापिकाएँ सशोधित या समाप्त भी कर सकती थी। राजधानी क्षेत्र—इस्लामाबाद एवं ढाका—के लिए केन्द्रीय व्यवस्थापिका को सघीय विषयों के अतिरिक्त सभी विषयों में विधि निर्माण का अधिकार प्राप्त था।

समवर्ती विषयों सम्बन्धी विधियाँ में केन्द्रीय एवं प्रांतीय विधियों के सम्बन्ध में विरोध एवं असंगति की दशा में केन्द्रीय विधि माय होती थी और प्रांतीय विधि उस सीमा तक अवैध होती थी जहाँ तक वह केन्द्रीय विधि के विरुद्ध होती थी।⁶⁷ किसी व्यवस्थापिका को विधि-निर्माण का अधिकार है या नहीं, इसका निर्णय करने का अधिकार स्वयं व्यवस्थापिका को था और तत्सम्बन्धी निर्णय को इस आधार पर कि सदन को उक्त विधि के निर्माण का अधिकार नहीं था, चुनौती नहीं दी जा सकती थी।

केन्द्रीय व्यवस्थापिका को किसी संधि या समझौते को क्रियान्वित करने हेतु विधि बनाने का अधिकार था, भले ही वह विधि किसी प्रांतीय विषय से ही सम्बन्धित क्यों न हो। परन्तु ऐसी विधि के निर्माण से पूर्व वरन् को प्रांतीय गवर्नर से पूर्व परामर्श करना आवश्यक था।

कायपालिका शक्ति विधायी शक्ति की सहयोगी (co-extensive) थी अर्थात् जो विधि जिस विधानमण्डल द्वारा निमित्त की जाती थी, उसी कायपालिका द्वारा उसे क्रियान्वित भी किया जाता था। परन्तु संविधान द्वारा निम्नलिखित अवस्थाओं में प्रशासनिक क्षेत्र के सम्बन्ध में यह व्यवस्था की गयी थी कि प्रांत संविधान के विरुद्ध कोई कार्य नहीं कर सकते थे और न सच की कायपालिका शक्ति को क्रियान्वित करने में बाधक ही हो सकते थे।

(1) बाह्य आक्रमण एवं आंतरिक अशांति से प्रांता की रक्षा करना सघीय शासन का कर्तव्य था। इसके अतिरिक्त सघीय शासन व्यवस्था का यह भी दायित्व था कि प्रांतीय शासन सकट-काल के अतिरिक्त संविधान के अनुसार संचालित होता रहे।

(2) प्रांतीय कायपालिका शक्ति को इस प्रकार प्रयुक्त किये जाने की व्यवस्था थी कि सघीय अधिनियमों का पालन होता रहे और सच की कायपालिका शक्ति के क्रियाचयन में कोई बाधा भी उत्पन्न न हो।

केन्द्रीय कायपालिका को उपयुक्त उद्देश्यों के लिए प्रांता को आवश्यक निर्देश देने का अधिकार था। इसके अतिरिक्त, केन्द्रीय कायपालिका को प्रांतों को राष्ट्रीय एवं सैनिक महत्त्व के राजमार्गों के निर्माण एवं निरीक्षण, प्रांतों में रेलवे एवं रेलवे मार्ग की सुरक्षा, पाकिस्तान या उसके किसी भाग में शांति एवं आर्थिक जीवन के लिए

सकट उत्पन्न होने पर प्रान्तीय कायपालिका शक्ति के प्रयोग एवं समवर्ती सूची सम्बन्धी किसी विधि को प्राप्त म क्रियाचयन के सम्बन्ध में निर्देश देने का अधिकार था ।

प्रांता को केन्द्रीय शासन की अनुमति के बिना विदेशों से ऋण लेने का अधिकार प्राप्त नहीं था ।⁶⁸ केन्द्रीय व्यवस्थापिका को प्रान्तों को आर्थिक अनुदान प्रदान करने का अधिकार था ।⁶⁹ संविधान द्वारा 'राष्ट्रीय वित्त आयोग' की स्थापना की गयी थी । आयोग राष्ट्रपति का आय कर, निगम-कर, वित्तीय एवं खरीद-कर, जूट एवं कपास पर आय-कर एवं राष्ट्रपति द्वारा घोषित अन्य किसी कर से होने वाली आय का प्रांता एवं केन्द्र में वितरण करने के सम्बन्ध में परामर्श देता था ।

पाकिस्तान के सर्वोच्च न्यायालय का केन्द्रीय एवं प्रांतीय शासना के मध्य उत्पन्न होने वाले विवादों में मौलिक क्षेत्राधिकार प्रदान किया गया था ।

संविधान में संशोधन केन्द्रीय व्यवस्थापिका द्वारा ही सम्भव था । संवैधानिक संशोधन राष्ट्रीय सभा द्वारा कुल सदस्यों के दो तिहाई बहुमत द्वारा पारित होने पर राष्ट्रपति की स्वीकृति हेतु रखा जाता था और राष्ट्रपति का संवैधानिक संशोधन को उसके समक्ष प्रस्तुत होने के तीस दिन के भीतर स्वीकृत या अस्वीकृत करने या राष्ट्रीय सभा को पुनर्विचार हेतु लौटाने का अधिकार था । संशोधन के राष्ट्रपति द्वारा अस्वीकृत किये जाने की दशा में राष्ट्रीय सभा का उस पर पुनर्विचार का अधिकार था । संशोधन के संशोधन सहित अथवा बिना संशोधन के कुल सदस्यों के तीन चौथाई बहुमत से पारित किये जाने पर उस पुन राष्ट्रपति की स्वीकृति हेतु प्रस्तुत किये जाने की आवश्यकता नहीं होती थी । यदि राष्ट्रपति उस पुन अस्वीकृत करता या अथवा कुछ संशोधन प्रस्तावित करता था और राष्ट्रीय सभा उस पुन 2/3 या 3/4 बहुमत से संशोधन या बिना संशोधन के पारित करके राष्ट्रपति के समक्ष प्रस्तुत करती थी तो राष्ट्रपति को 10 दिन के भीतर संशोधन को स्वीकृत करने या जनमत संग्रह के लिए प्रचारित करने का अधिकार प्रदान किया गया था । प्रांतों की सीमाओं में संशोधन सम्बंधित प्रांतीय सभा के 2/3 बहुमत की स्वीकृति के बिना सम्भव नहीं था ।⁷⁰

राष्ट्रपति को वाह्य आन्तरिक या आन्तरिक विद्रोह अथवा जाधिक सकट या उसकी सम्भावना पर पाकिस्तान या उसके किसी भाग में सकट-काल की घोषणा करने का अधिकार प्राप्त था । इसके फलस्वरूप केन्द्रीय व्यवस्थापिका को सभी विषयों पर विधि बनाने एवं अध्यादेश जारी करने का भी अधिकार प्राप्त हो जाता था ।

पाकिस्तान के संघीय शासन को कनाडा एवं भारत के संघीय नमून पर काफी शक्तिशाली बनाया गया था । भारत शासन अधिनियम (1935) में केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति पाकिस्तान की संघीय व्यवस्था में स्पष्ट थी । समवाद की तीन प्रमुख विशेष

ताएँ—सविधान की सर्वाच्चता, शक्तियाँ का विभाजन आर केन्द्र एवं प्रांतों में विवाद की स्थिति में निणय देने के लिए सर्वोच्च न्यायालय—पाकिस्तानी सघीय व्यवस्था में थी। परंतु पाकिस्तान की अस्थिर आंतरिक राजनीति, अंतरराष्ट्रीय राजनीति एवं प्रांतीयता की भावना के द्वीकरण के लिए उत्तरदायी थी। प्रांतीयता एवं क्षेत्रीयता की भावना भी पाकिस्तान में काफी उग्र थी। पूर्वी पाकिस्तान (अब बंगला देश) ने प्रारम्भ से ही पश्चिमी पाकिस्तान के प्रभुत्व का विरोध किया था। फलस्वरूप दो राजधानियों—ढाका एवं इस्लामाबाद—की व्यवस्था की गयी थी। ढाका को पूर्वी पाकिस्तान की दूसरी राजधानी बनाया गया था। बंगाली एवं उर्दू को राष्ट्रीय भाषा बनाया गया। पूर्वी पाकिस्तान को राष्ट्रीय सभा में प्रतिनिधित्व दिया गया था और केन्द्रीय शासन के सभी क्षेत्रों में जहाँ तक सम्भव हो सके दोनों प्रांतों की दृष्टि से समानता की व्यवस्था की गयी थी।⁷¹ परंतु बंगाली राष्ट्रीयता की भावना को दबाया न जा सका और मुस्लिम साम्प्रदायिकता के आधार पर निर्मित पाकिस्तानी सघीय जीवन नहीं हो सका। पूर्वी पाकिस्तान की उपेक्षा एवं आर्थिक शोषण ने उस प्रदेश के बंगालियों में बिना किसी भेदभाव के सांस्कृतिक एवं भाषायी एकता उत्पन्न की जो साम्प्रदायिक सुहृदता (communal solidarity) से कहीं अधिक दृढ़ प्रमाणित हुई। पूर्वी पाकिस्तान ने स्वतन्त्रता के लिए चिरस्मरणीय सघष किया और वह बंगला देश के रूप में एक स्वतन्त्र राष्ट्र बन गया।

यूगोस्लाविया की सघीय व्यवस्था

यूगोस्लाविया सघीय राज्य है। समाजवादी देश होने के कारण यूगोस्लाविया की सघीय व्यवस्था पश्चिमी लोकतन्त्रीय सघीय देशों की व्यवस्था से भिन्न है। यूगोस्लाविया के सघ में 6 इकाइयाँ हैं।⁷² इन्हें सघीय समाजवादी गणराज्य की संज्ञा दी जाती है। यूगोस्लाविया में सब, क्रोट स्लोवाक, मेसीडोनियन एवं मोन्टोनीग्रो नामक पांच जातियाँ निवास करती हैं। इसके अतिरिक्त, तुर्क, हंगेरियन, स्लोवाक, बल्गेरियन, चैक एवं इटालियन भी पाये जाते हैं। अतः यूगोस्लाविया बहुराष्ट्रजातीय राज्य (multi national state) है। सब जातियाँ की भाषा एक सी है अतः सभी स्लाव हैं। यह सभी राष्ट्रजातियाँ (nationalities) बहुद यूगोस्लाव समाज की सदस्य हैं, यद्यपि विभिन्न ऐतिहासिक परिस्थितियों में एवं विभिन्न राष्ट्रों में इनका विकास हुआ है। यूगोस्लाविया में तीन प्रमुख धर्मावलम्बी हैं। इस्लाम के अतिरिक्त दो ईसाई सम्प्र

71 अनुच्छेद 16

72 सर्बिया (Serbia), क्रोटिया (Croatia) बासनिया हर्जोगोविना (Bosnia Herzegovina) स्लावोना (Slovenia), मेसीडोनिया (Macedonia), एवं मोन्टोनीग्रो (Montenegro)। सर्बिया के गणराज्य में वोजवादिना (Vojvodina) एवं कोसोवो मेटोहिया (Kosovo Metohia) नामक दो स्वशासित प्रांत हैं।

दाय है। 1929 ई. में सब, कोट एंव स्लावा ने अपन राज्य को यूगोस्लाविया में परिवर्तित कर दिया था। इसी वर्ष आंतरिक समस्याओं के कारण राजा अलेक्जेंडर प्रथम ने संसद का भंग करके निरंकुश शासन की स्थापना कर दी लेकिन 1934 ई. में राजा की हत्या कर दी गयी। 1934 ई. से 1941 ई. तक रोजेन्सी का शासन रहा। युद्ध काल में जर्मनी एवं इटली के दबाव में आकर यूगोस्लाविया ने घुरी राष्ट्रा के साथ एक अपमानजनक संधि की थी जिसके दो दिन पश्चात् अर्थात् 27 मार्च, 1941 ई. को साम्यवादी दल और उसके नेता टीटो के नेतृत्व में जनता ने क्रांति प्रारम्भ कर दी थी। देश की रक्षा को साम्यवादी दल ने एकमात्र लक्ष्य घोषित किया था। दोष-कालीन मुक्ति आन्दोलन का सूत्रपात हुआ। जर्मनी के पराजित होने पर 7 मार्च, 1945 ई. को मार्शल टीटो की अध्यक्षता में नवीन सरकार की स्थापना हुई और संविधान सभा की स्थापना नवम्बर 1945 ई. में की गयी। यूगोस्लाविया का प्रथम संविधान 31 जनवरी, 1946 ई. को लागू हुआ। द्वितीय को 1953 ई. में एवं तृतीय को 7 अप्रैल, 1963 ई. को स्वीकार किया गया था। तृतीय संविधान में यूगोस्लाविया का नाम समाजवादी मधीय गणराज्य कर दिया गया।

यूगोस्लाविया सधीय गणराज्य है। राष्ट्रजातिया को अपनी मातृभाषा के प्रयोग की स्वतन्त्रता है। सधीय राज्य हान के साथ यूगोस्लाविया श्रमिका का एक सामाजिक राजनीतिक समुदाय भी है। 1953 ई. के संविधान द्वारा एकता पर अधिक बल दिया गया था और गणराज्या के अधिकारों को संविधान या विधि द्वारा सीमित नहीं किया गया है। साथ ही साथ संविधान द्वारा गणराज्या के सुनिश्चित अधिकारों एवं दायित्वों की स्पष्ट व्याख्या की गयी है। प्रत्येक गणराज्य स्वायत्त प्रांतों, जिलों एवं कम्यून में विभाजित है। सधीय संविधान की अपेक्षा प्रत्येक गणराज्य का अपना संविधान है। गणतन्त्रीय शासनो द्वारा अपने अधिकारों एवं कर्तव्यों का सधीय संविधान, सधीय कानून एवं अपने संविधान के अंतर्गत उपभाग किया जाता है। प्रत्येक गणराज्य को समान स्वतन्त्रता प्राप्त है। प्रत्येक व्यक्ति एवं प्रत्येक राष्ट्रजाति को स्वतन्त्र एवं स्व-विकास के अधिकार हैं। इसके साथ साथ सामाजिक जीवन से सम्बन्धित सामाजिक हितों के प्रश्नों पर सभी गणराज्य परस्पर पूर्ण सहयोग करते हैं।

सम्पूर्ण समाज से सम्बन्धित कार्यों को ही सधीय शासन को सांपा गया है। शेष सभी विषय गणराज्या एवं स्वायत्त प्रांतों का प्रदान किये गये हैं। सधीय शासन को निम्न मामलों में पूर्ण क्षेत्राधिकार प्राप्त है।³ यूगोस्लाविया की स्वतन्त्रता एवं सीमाओं की रक्षा, सेनाओं का संगठन एवं राष्ट्रीय सुरक्षा का प्रबंध, संविधान की सुरक्षा की व्यवस्था, वैदेशिक सम्बन्ध, संधियाँ, युद्ध तथा शांति, नागरिकता, सधीय संगठन और दायित्व का सम्पादन एवं सधीय विधियाँ का नियन्त्रण।

संधि का निम्नलिखित मामलों से सम्बन्धित व्यापक विधियों के निर्माण का

अधिकार भी दिया गया है ⁴ सामाजिक सम्पत्ति, सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकार, मुद्रा, चुगी, वस्त्र, मार एवं नाप, पेटेंट, कॉपीराइट, यातायात नियम, मतदान, फौजदारी विधि, सावजनिक सुरक्षा, अस्त्र शस्त्र, व्यापारिक मामला का गठन, नागरिक सुरक्षा, प्रशासकीय एवं न्यायिक विवाद, आदि ।

व्यापारिक एवं श्रमिक संगठना, श्रमिक एवं औद्योगिक सुरक्षा, सावजनिक श्रम, वजेट वन, जलीय यातायात, सामाजिक नियोजन, यातायात, प्रस, नागरिक समुदाया आदि के सम्बन्ध में मूल विधिया के निर्माण का भी अधिकार सभ को है । सभी मामला से सम्बन्धित सामान्य विधिया का निर्माण भी सघीय क्षेत्राधिकार के अधीन है ।

सघीय सभा (Federal Assembly) सत्ता का सर्वाच्च अंग है । सघीय शक्तिया एवं अधिकारों का इसी के द्वारा प्रयोग किया जाता है । सघीय सभा को प्रत्यक्षत संविधान में संशोधन करने, सघीय विधियों को पारित करने, जनमत-संग्रह कराने, सघीय विधिया को व्याख्या करने एवं क्षमादान करने का अधिकार है । सघीय सभा द्वारा वजेट (वार्षिक आय-व्यय विवरण) एवं यूगोस्लाविया के समाज की योजना को भी स्वीकृत किया जाता है । देश एवं विदेश-नीति के मूल सिद्धान्तों को भी यही सभा निर्धारित करती है । इस सभा को राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, सघीय कार्यकारिणी परिषद के सदस्यों तथा यायाधीशों को निर्वाचित एवं पदच्युत करने का भी अधिकार है । इसके पांच सदन हैं—राष्ट्र-जातीय सदन,⁷⁵ आर्थिक सदन, शिक्षा एवं सांस्कृतिक सदन, कल्याण एवं स्वास्थ्य सदन एवं राजनीतिक संगठन सदन । राष्ट्र-जातीय सदन के अतिरिक्त प्रत्येक सदन की सदस्य संख्या 120 है ।

‘राष्ट्र-जातीय सदन’ (Chamber of Nationalities) गणराज्यों का प्रतिनिधित्व करता है । प्रत्येक गणराज्य द्वारा इस सदन के लिए 20 सदस्यों को एवं स्वायत्त प्रांतों द्वारा 10 सदस्यों को अपनी सभाओं द्वारा निर्वाचित किया जाता है । स्मरणीय है कि आठवें संवैधानिक संशोधन के पूर्व सघीय सदन (Federal Chamber) के अतिरिक्त राष्ट्र-जातीय सदन का भी अस्तित्व था । यूगोस्लाविया की संघीय सभा के विभिन्न सदन अपने-अपने सम्बन्धित विषयों पर विधिया का निर्माण करते हैं । सभी सदनों की शक्तियाँ समान हैं । ‘राष्ट्र-जातीय सदन’ को गणराज्यों की समानता, व्यक्तियों एवं जल्पसंख्यका तथा गणराज्य के संवैधानिक अधिकारों पर विचार करने का एकाधिकार प्राप्त था । फेडरल चेम्बर—सघीय सदन—की सभी शक्तियाँ राष्ट्र-जातीय सदन को हस्तांतरित कर दी गयी हैं । अतः राष्ट्र-जातीय सदन की तुलना हमें अन्य सघीय देशों के द्वितीय सदन से कर सकते हैं । इस घटका का प्रतिनिधि

74 अनुच्छेद 161

75 आठवें संवैधानिक संशोधन द्वारा यह परिवर्तन हुआ है । इससे पूर्व राष्ट्र-जातीय सदन की सघीय सदन बहुत थी ।

मदन मान सकते हैं। यह सदन इंग्लैण्ड की लॉर्डसभा एवं भारत की राज्यसभा से अधिक शक्तिशाली है क्योंकि यूगोस्लाविया में सभी सदनों को समान शक्तियाँ प्राप्त हैं।

12वें संशोधन द्वारा यूगोस्लाविया के संविधान में संशोधन की प्रणाली में पूर्ण परिवर्तन कर दिया गया है। पहले संघीय सभा एवं राष्ट्रजातीय सभा द्वारा 2/3 बहुमत से संशोधन प्रस्ताव पारित करने पर एवं अन्य सदना द्वारा उसका समर्थन किये जाने पर संविधान में संशोधन प्रभावी होता था। अब तीन सदनों द्वारा संशोधन के सम्बन्ध में असहमत हान पर जनमत संग्रह की व्यवस्था थी। 12वें संशोधन द्वारा संशोधन प्रणाली संशोधित कर दी गयी है जिसके फलस्वरूप वह पर्याप्त जटिल हो गयी है।⁷⁶

नवीन संशोधन प्रणाली के अंतर्गत—

(1) जनमत संग्रह की व्यवस्था को समाप्त कर दिया गया है।

(2) संविधान में संशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार 30 संघीय सदस्यों, एक सदन, गणराज्यों के राष्ट्रपति एवं संघीय कार्याकारिणी परिषद को प्रदान किया गया है।

(3) संशोधन के सम्बन्ध में प्रत्येक सदन के द्वारा पृथक् रूप से निर्णय लेने की व्यवस्था की गयी है।

(4) राष्ट्रजातीय सदन एवं दो अन्य सदनों द्वारा संशोधन प्रस्ताव 2/3 बहुमत से स्वीकार कर लिय जाने पर स्वीकृत माना जाता है। यदि निरंतर दो विवादों के पश्चात् भी राष्ट्रजातीय सदन एवं अन्य दो सदन किसी निर्णय पर नहीं पहुँचते तो जागामी एक वर्ष तक संशोधन पर पुन विचार नहीं हो सकता।

(5) संवैधानिक संशोधन सम्बन्धी प्रस्ताव स्वीकृत होने पर राष्ट्रजातीय सदन द्वारा प्रस्ताव तैयार किया जाता है और उसे जनता के समक्ष विचाराय प्रस्तुत किया जाता है। संशोधन पर श्रमिका के सदन एवं सामाजिक राजनीतिक सदन द्वारा इंग्लैण्ड पश्चात् विचार होता है और दोनों सदन अपना मत देते हैं। तत्पश्चात् राष्ट्रजातीय सदन को संविधान में संशोधन का प्रस्ताव रखने का अधिकार है। यदि संशोधन पर मतभेद नहीं होता तो सभी सदनों की संयुक्त समिति का निर्माण किया जाता है। यदि उसका निर्णय भाग्य नहीं होता तो राष्ट्रजातीय सदन एवं अन्य दो सदनों द्वारा संशोधन स्वीकृत होने पर पारित माना जाता है।

उपर्युक्त संशोधन प्रणाली में संशोधन के लिए गणराज्या एवं राष्ट्रजातीय सदन—राष्ट्रजातीय सदन—की स्वीकृति अनिवार्य है। यह व्यवस्था है।

स्ट्राय के अनुसार यूगोस्लाविया रूस की भाँति एक समाजवादी देश है परन्तु उसके संविधान का सघीय स्वरूप इस बात का राक्षक उदाहरण प्रस्तुत करता है कि किस प्रकार नवीन उद्देश्या के लिए पुराने तरीक़ा का प्रयोग किया जा सकता है।⁷⁷ यूगोस्लाविया में सघीय शासन के तीनों तत्व—संविधान की सर्वोच्चता, शक्ति-विभाजन एवं संवैधानिक न्यायालय—पाए जाते हैं। परन्तु एकदलीय व्यवस्था के कारण सघीय शासन बहुत कुछ एकात्मक बन गया है। साम्यवादी दल का एकछत्र राज्य एवं भाषाई टोटी साम्यवादी दल का एकछत्र नेता है। सभी संवैधानिक व्यवस्थाएँ व्यवहार में साम्यवादी दल की लाबत-योग्य केन्द्रीकरण की नीति पर आधारित हैं जिसका सहज अर्थ यह है कि वहाँ सत्ता का पूरा केन्द्रीकरण है और दल के छोटी के नेताओं में सत्ता का अधिष्ठान है। यूगोस्लाविया सोवियत रूस की भाँति का राजनीतिक सघ है जिसमें पटको को पर्याप्त सांस्कृतिक स्वायत्तता प्राप्त है। यह पश्चिमी ढंग का राजनीतिक सघ नहीं है अपितु एक सांस्कृतिक सघ है।

भारतीय सघीय व्यवस्था

भारत का नवीन संविधान सघीय शासन की स्थापना करता है। भारत जस विशाल, बहुभाषी, भिन्न भिन्न संस्कृतियाँ और विभिन्न धर्मानुयायियों एवं आर्थिक क्षेत्रों वाले देश के लिए सघीय व्यवस्था ही एकमात्र उपयुक्त व्यवस्था हो सकती है। संविधान निर्माताओं ने इस सत्य के अनुसार ही सघीय व्यवस्था की स्थापना की है। भारतीय सघीय व्यवस्था का विकास विशेष परिस्थितियों में हुआ है। भारत में सघीय शासन का विचार 1919 ई. से बहुत अधिक पुराना नहीं है। मोण्टेग्यू चम्सफोर्ड रिपोर्ट में इसका उल्लेख था।⁷⁸ लेकिन इससे पूर्व महाराजा गायकवाड ने लॉर्ड चेम्सफोर्ड को 1918 ई. में भाषी सुधारों के रूप में सघीय शासन का सुझाव दिया था।⁷⁹ भारतीय विधान-परिषद के अध्यक्ष सर फ्रेडरिक व्हाइट (Sir Frederick Whyte) एवं संयुक्त प्रांत के गवर्नर सर मेलकोस हेली ने भारतीय राजनीति की समस्या के समाधान के रूप में सघीय शासन की स्थापना का प्रस्ताव रखा था।⁸⁰ नेहरू कमिटी ने भी कुछ सदेह व्यक्त करते हुए सघ शासन की स्थापना का सुझाव दिया था। नेहरू कमिटी ने अपने प्रतिवेदन में प्रांतीय शासनों को पर्याप्त शक्ति प्रदान की थी परन्तु उन्हें केन्द्रीय नियंत्रण से बहुत अधिक स्वतंत्रता प्रदान नहीं की थी।⁸¹ साइमन कमिशन ने अपने प्रतिवेदन में ऐसी शासन-व्यवस्था के प्रारम्भ का सुझाव दिया था जिसकी परिणति भारत के बहुदल सघ में होती। परन्तु सघीय शासन का विचार गोलमेज सम्मेलन के दौरान ही ठोस रूप धारण कर सका था। देशी नरगा ने प्रथम गोलमेज सम्मेलन में

77 Strong, C F *op cit* p 130

78 Banerjee *Indian Constitutional Documents* Vol III p 225, fn 1

79 Document No 52 *Ibid* p 362

80 Sharma M P *The Government of Indian Republic* 1965, p 76

81 Pylee, M V *Constitutional Government in India*, 1965 p 91

संघीय शासन के विचार का समर्थन किया था। बडोदा के प्रतिनिधि⁸² एवं महाराजा वीकानेर ने सर तेज बहादुर सप्रू के संघीय व्यवस्था की स्थापना के विचार का समर्थन किया था।⁸³ महात्मा गांधी ने कांग्रेस के दृष्टिकोण का उपस्थित करते हुए कहा था कि देश का भावी संविधान संघीय होना चाहिए तथा भारतीयों के हित की सुरक्षा हेतु अवशिष्ट शक्तियाँ घटका में अधिष्ठित होनी चाहिए।⁸⁴ गोलमेज सम्मेलन के दौरान संघीय शासन के विचार का सहसा उदय हुआ था। बहुत से सदस्य उसके सैद्धान्तिक अर्थ एवं परिणामों की कल्पना तक न कर सके थे। इसके अतिरिक्त, कुछ सदस्य संघीय शासन के प्रति अत्यधिक सदेहशील थे। मुस्लिम लीग भी संघीय शासन के ही पक्ष में थी परन्तु वे कमजोर संघीय शासन के समर्थक थे और उन्होंने अवशिष्ट शक्तियाँ प्रांताओं को देने का समर्थन किया था।⁸⁵ सर मोहम्मद इकबाल ने मुस्लिम लीग के अध्यक्षीय पद से भाषण देते हुए कहा था कि “स्वशासित भारत के लिए एकात्मक व्यवस्था उपयुक्त नहीं है।” अतः उन्होंने संघीय शासन का समर्थन किया था।⁸⁶ भारतीय उदारवादी एवं हिंदू राष्ट्रवादी संघीय व्यवस्था के सम्बन्ध में नेहरू कमेटी के द्वारा व्यक्त विचारों से सहमत थे।⁸⁷

गोलमेज सम्मेलनों का परिणाम भारत शासन अधिनियम, 1935 ई के रूप में सामने आया है। स्मरणीय है कि 1935 ई के संविधान तक भारत में एकात्मक शासन था। सम्पूर्ण सत्ता ब्रिटिश नाउन में अधिष्ठित थी और सपरिवर्त गवर्नर-जनरल नाउन के नाम पर भारत का शासन चलाता था। भारत शासन अधिनियम, 1935 ई के द्वारा प्रांतों में स्वशासन तथा केन्द्र में ब्रिटिश भारत एवं देशी रियासतों के संघ की व्यवस्था की गयी थी। 1935 ई के अधिनियम द्वारा व्यक्त संघीय व्यवस्था में संघ शासन की तीन विशेषताएँ—लिखित संविधान, शक्तियाँ का विभाजन एवं सर्वोच्च न्यायालय—का होना एवं भी संघीय शासन के सार—प्रांतीय स्वायत्तता—का अभाव था। गवर्नर जनरल को विशेष शक्तियाँ एवं अधिकार प्रदान किये गये थे। गवर्नर-जनरल को व्यवस्थापिका को भंग करके सभी शक्तियाँ अपने हाथ में लेने का अधिकार था। इसके अतिरिक्त, उसे सकलकालीन शक्तियाँ प्रदान की गयी थी जिनकी तीव्र आलाचना की गयी। संघीय व्यवस्था को राष्ट्रीय एवं साम्प्रदायिक नेताओं द्वारा अस्वीकार कर दिया था। द्वितीय विश्व-युद्ध जनित परिस्थितियों एवं देशी नरेशों के असहयोग के कारण इस क्रियावित नही किया जा सका।

द्वितीय विश्व युद्ध के पश्चात् भारतीय राजनीतिक गतिरोध के समाधान हेतु

82 Banerjee A C *Indian Constitutional Documents*, Vol III, p 364

83 First Round Table Conference Proceedings p 28

84 Banerjee A C *Ibid*, Introduction, p XVI

85 Refer to Jinnah's Fourteen Points

86 *The Indian Annual Register*, July Dec 1930 Vol II, pp 338 41

87 Aiyer, S P *Essays on Indian Federalism*, p 13

ब्रिटिश सरकार ने मंत्रिमण्डलीय मिशन (1946) को भारत भेजा था। मंत्रिमण्डलीय मिशन के समक्ष प्रमुख समस्याएँ थी पाकिस्तान, देशी रियासते एवं जल्पसत्यका की समस्या। कांग्रेस भारत के विभाजन के विरुद्ध थी। मुस्लिम लीग पाकिस्तान की स्थापना पर दृढ़ थी। अतः मिशन ने त्रिमूर्ती सघवाद की योजना प्रस्तुत की। इसके अंतर्गत केन्द्रीय शासन कमजोर था एवं घटक को भविष्य में सघ स पृथक् होन का अधिकार था। स्मरणीय है कि केबिनेट मिशन ने पाकिस्तान की माँग को प्रत्यक्ष रूप में अस्वीकार कर दिया था। उसकी धारणा थी कि पाकिस्तान के निर्माण से देश की सुरक्षा खतरे में पड़ जायगी। लेकिन मिशन योजना क्रियान्वित न हो सकी।

मुस्लिम लीग ने पाकिस्तान के लिए सीधी कायवाही प्रारम्भ कर दी। कांग्रेस तथा लीग में समझौते के कोई आसार नहीं थे। इसी समय भारतीय नौसना ने भी विद्रोह कर दिया था। अतः ब्रिटिश शासन ने भारत छोड़ने के अपन निणय की घोषणा की। लॉर्ड माउण्टबेटन ने भारत विभाजन की योजना प्रस्तुत की जिसे कांग्रेस एवं लीग दोनों ने स्वीकार कर लिया। 15 अगस्त, 1947 को देश विभाजित हुआ और दो स्वतंत्र उपनिवेशों का जन्म हुआ। सम्पूर्ण देश साम्प्रदायिक उपद्रवों एवं हिंसा के दायनल में जल रहा था। पाकिस्तान के निर्माण ने देश में विघटन को बल दिया। देशी रियासते ब्रिटिश शासन के हटने से स्वतंत्र हो गई थी। सरदार पटेल की दूरदर्शिता एवं दृढ़ता के कारण भारत का विघटन होत-होत बच गया। देशी रियासतों के विलयन एवं एकीकरण के फलस्वरूप 562 देशी रियासतों के स्थान पर केवल 15 देशी रियासते ही रह गई थी और इन्हें ब्रिटिश भारत के प्रांतों की भाँति भारतीय सघ में शामिल कर लिया गया।

केबिनेट मिशन योजना के अंतर्गत संविधान सभा ने दिसम्बर 1946 ई. में काय प्रारम्भ कर दिया था। मुस्लिम लीग ने असहयोग किया। भारत के स्वतंत्र होने पर भारतीय प्रदेशों की संविधान सभा ने काय प्रारम्भ किया। संविधान सभा के सदस्यों पर देश विभाजन एवं विघटन की परिस्थितियों का प्रभाव पड़ा था। वे भविष्य में भारत के विघटित हो जाने की चिंता से ग्रस्त थे, फलस्वरूप उन्होंने सघीय शासन को अपेक्षाकृत अधिक शक्तिशाली बनाया।

सघीय व्यवस्था की तीनों विशेषताएँ—संविधान की सर्वोच्चता, शक्तियों का विभाजन एवं सर्वोच्च न्यायालय—भारतीय सघ में भी पायी जाती है। भारत का संविधान लिखित एवं कठोर है। संविधान के सघीय भाग में संशोधन के लिए राज्यों की स्वीकृति आवश्यक है। केन्द्र एवं राज्यों में शक्तियों का स्पष्ट विभाजन तीन सूचियों—केन्द्रीय, संघर्ष एवं राज्य सूची—द्वारा किया जाता है। जबकि शक्तियों के केन्द्र को प्रदान की गयी है। सर्वोच्च न्यायालय को संविधान की व्याख्या करने एवं संविधान विरोधी विधियों को अवैधानिक घोषित करने का अधिकार प्राप्त है तथा केन्द्र एवं राज्यों व परस्पर राज्यों में होने वाले विवादों में सर्वोच्च न्यायालय को मौलिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है। अतः भारत एक सघीय राज्य है।

परन्तु कुछ विद्वान इस मत से सहमत नहीं हैं। उदाहरण के लिए, के सी ह्यूयरे के अनुसार भारतीय संघ को अधिक से अधिक अर्द्ध संघीय राज्य कहा जा सकता है। "यह एकात्मक राज्य है जिसमें कम संघीय तत्व हैं। यह ऐसा संघीय राज्य नहीं है जिसमें एकात्मक तत्व कम हों।"⁸⁸ डी एन बनर्जी के अनुसार "भारतीय संविधान स्वरूप में संघीय होत हुए भी एकात्मकता से युक्त है।"⁸⁹ डॉ के पी मुकर्जी इसे असंघीय या एकात्मक संविधान कहते हैं।⁹⁰ डॉ के एन सन्थानम के अनुसार भारतीय संघीय राज्य एक संघ तो है परन्तु एक विशेष प्रकार का संघ है। वे उसे सावर्भौम संघ (Paramount Federation) कहते हैं।⁹¹ भारतीय संघ को केन्द्रकृत संघ या विभेदित एकात्मक राज्य की संज्ञा दी जाती है। इन कथनों का अर्थ यह है कि भारतीय संविधान स्वरूप से संघीय है परन्तु आत्मा से एकात्मक है। इसके विपरीत, एलेक्जेंड्रोविच का मत है कि भारत एक संघीय राज्य है जिसमें राजस्व के लक्षणों (संप्रभुत्व शक्ति) का उपभोग केन्द्रीय एवं स्थानीय राज्यों द्वारा किया जाता है।"⁹²

शक्तिशाली केन्द्र

भारतीय संघीय व्यवस्था में केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति के पक्ष में निम्नलिखित तर्क दिये जाते हैं

(1) भारतीय संविधान में कनाडा के संविधान की भांति 'Union' शब्द का प्रयोग किया गया है न कि 'Federation' का (अनुच्छेद 1)।

(2) भारतीय संसद का भारतीय संघ में नवीन राज्य को शामिल करने और नवीन राज्यों के निर्माण का अधिकार है (अनुच्छेद 2)। संसद को किसी एक राज्य में से नये राज्य बनाने, दो राज्यों को एक राज्य में शामिल करने, किसी राज्य के साथ किसी क्षेत्र को मिलाने, राज्य का क्षेत्रफल बढ़ाने या घटाने या राज्य की सीमा एवं नाम में परिवर्तन करने का अधिकार है (अनुच्छेद 3)। परन्तु उपर्युक्त विषया से सम्बन्धित विधेयकों को संसद में प्रस्तुत करने के पूर्व उन पर राष्ट्रपति की स्वीकृति आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, उन राज्यों के भी विचार ज्ञात करना आव-

88 'The Indian Union' is at most quasi federal almost devolutionary in character a unitary state with subsidiary federal features rather than a federal state with subsidiary unitary features' —Wheare K C *Aspects of Indian Constitution, op cit* p 50

89 "India's Constitution is federal with a pronounced unitary basis" —D N Banerjee, 1962 p 114

90 It is "unfederal or unitary constitution" —Mukerjee K P Dr, *Indian Journal of Political Science*, July Sept 1954, p 177

91 Santhanam, K *Centre-State Relations*, 1960, pp 12-13

92 India is undoubtedly a federation in which the attributes of statehood are shared between centre and local state —Alexandrowicz, C H, *Constitutional Development in India*, p 169

शक्य है जिनके क्षेत्रफल एवं सीमा में परिवर्तन किया जा रहा हो। इस प्रकार राज्यों के नाम एवं सीमा अथवा क्षेत्र में परिवर्तनों को संवैधानिक संशोधन सम्बन्धी व्यवस्थाएँ नहीं माना गया है (अनुच्छेद 4)। इसका अर्थ है कि इस सदस्य में संशोधन पद्धति (अनुच्छेद 368) के उपयोग की आवश्यकता नहीं है। अनुच्छेद 2 तथा 3 के अधीन ही 1956 ई. में राज्य पुनर्गठन विधि पारित की गयी थी और बाद में अनेक नवीन राज्यों का निर्माण हुआ है।

(3) केन्द्र एवं राज्यों में शक्तियों का स्पष्ट विभाजन है। केन्द्रीय सूची के विषयों पर केन्द्रीय सरकार एवं राज्य सूची के विषयों पर राज्यों को विधि निर्माण के अधिकार प्राप्त हैं। समवर्ती सूची पर केन्द्र एवं राज्य दोनों को विधि बनाने का अधिकार प्राप्त है परन्तु एक ही ऐसे विषय पर यदि केन्द्र और राज्य ने विधि का निर्माण किया है तो राज्य द्वारा निर्मित विधि की अपेक्षा केन्द्रीय विधि माय्य होगी और राज्य-विधि उस सीमा तक अवैध मानी जायगी जहाँ तक वह केन्द्रीय विधि के विरुद्ध होती है।

केन्द्रीय सूची में राज्य सूची की तुलना में अधिक एवं महत्वपूर्ण विषय हैं। इसके अतिरिक्त, समवर्ती सूची के विषयों पर भी केन्द्र को विधि-निर्माण का अधिकार प्राप्त है। भारतीय संघ में अवशिष्ट शक्तियाँ भी केन्द्र को प्राप्त हैं।

इसके अतिरिक्त, भारतीय संसद को निम्नलिखित अवस्थाओं में राज्य-सूची के विषयों पर भी विधि निर्माण का अधिकार है

(i) राज्यसभा द्वारा अपने कुल सदस्यों अथवा उपस्थित सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से प्रस्ताव पारित करके राज्य-सूची के किसी विषय को राष्ट्रीय महत्व का घोषित करने पर एक वर्ष के लिए उस विषय पर संसद को विधि बनाने का अधिकार प्राप्त हो जाता है (अनुच्छेद 249)।

(ii) संकट-काल की अवस्था में संसद को राज्य-सूची के किसी भी विषय पर सम्पूर्ण देश या उसके किसी भाग के लिए विधि बनाने का अधिकार प्राप्त है।
(अनुच्छेद 250)

(iii) एक या दो राज्यों द्वारा प्रार्थना करने पर संसद को राज्य सूची के विषयों पर विधि बनाने का अधिकार प्राप्त है (अनुच्छेद 252)।

(iv) किसी संधि या अन्तर्राष्ट्रीय समझौते के क्रियान्वयन हेतु भारतीय संसद को सम्पूर्ण भारत या उसके किसी एक भाग के लिए विधि बनाने का अधिकार प्राप्त है (अनुच्छेद 253)।

(4) संघीय शासन को राज्य प्रशासन पर पर्याप्त नियंत्रण प्राप्त है। संघीय सूची के विषयों में सम्बन्धित कामपालिका शक्ति केन्द्रीय शासन में एवं राज्य-सूची में सम्बन्धित शक्ति राज्य-शासन में निहित है। परन्तु समवर्ती सूची का प्रशासन सामान्यतः राज्यों के अधीन है। इनके अतिरिक्त, संविधान के अनुसार राज्यों द्वारा अपनी कामपालिका शक्ति का प्रयोग इस प्रकार किया जायगा कि संघीय विधि के पालन और

सघीय प्रशासन मे कोई वाधा न पड़े (अनुच्छेद 256) । राष्ट्रीय महत्व के यातायात मार्गों के निर्माण एव उनकी रक्षा तथा राज्या की सीमा मे रेलवे-पथों की रक्षा के लिए सघीय शासन राज्य शासन को आदेश दे सकता है (अनुच्छेद 257) । यदि किसी राज्य शासन द्वारा सघीय विषय से सम्बन्धित सघीय शासन के किसी आदेश का पालन नहीं किया जाता तो राष्ट्रपति को उस राज्य मे सविधान की विफलता की घोषणा करके वहा राष्ट्रपति शासन लागू करने का अधिकार प्राप्त है (अनुच्छेद 365) ।

(5) राष्ट्रपति को व्यापक सकटकालीन शक्तिया प्राप्त है और सकट-काल मे देश की व्यवस्था एकात्मक हो जाती है । सकटकालीन घोषणा के पश्चात केन्द्रीय सरकार राज्य के किसी भी अधिकारी को राज्य की कार्यपालिका शक्ति के प्रयोग के सन्दर्भ मे निर्देश दे सकती है । किसी राज्य मे सवधानिक विफलता की अवस्था मे वहा राष्ट्रपति शासन स्थापित किया जा सकता है (अनुच्छेद 353 (क) व 356 (क)) ।

(6) ससद को राज्य विधानमण्डल के द्वितीय सदन—विधान परिषद—के सगठन मे आमूलचूल परिवर्तन के अधिकार ह (अनुच्छेद 171 (2)) ।

(7) केन्द्र की वित्तीय स्थिति राज्यों की अपेक्षा हृद है । अधिक आय के स्रोत केन्द्र को प्रदान किये गये हैं । सविधान द्वारा शक्ति सूचियों के आधार पर राजस्व के स्रोतों का विभाजन किया गया है । यह अस्पष्ट एव अपूर्ण है । राज्या की कमजोर वित्तीय स्थिति को ध्यान मे रखते हुए सविधान द्वारा केन्द्रीय अनुदान की व्यवस्था की गयी है (अनुच्छेद 275 एव 282) । केन्द्र एव राज्या के वित्तीय सम्बन्ध अत्यन्त जटिल है । केन्द्र द्वारा वित्तीय करो से होने वाली आय के वितरण के लिए प्रति पाच वष वाद वित्त आयोग की नियुक्ति की जाती है ।

(8) सविधान के अनुसार राज्यों की सुरक्षा एव बाह्य आक्रमण तथा आन्तरिक विद्रोहा से रक्षा करना एव यह देखना कि सविधान के अनुसार राज्य शासन संचालित हो रहा है, केन्द्रीय शासन का दायित्व एव कर्तव्य है (अनुच्छेद 355) ।

(9) भारत मे अमेरिका की भाँति दोहरी नागरिकता एव दोहरी यायपालिका नहीं है । न राज्यों के पृथक सविधान ही है, न पृथक निर्वाचन आयोग है । अपितु राज्या एव सघीय निर्वाचना के लिए एक ही निर्वाचन आयोग है । भारत मे एकल नागरिकता एव यायपालिका है । केन्द्रीय एव राज्या के वित्त पर नियन्त्रण रखने के लिए कम्पट्रोलर एव आडीटर जनरल की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा ही की जाती है । राज्या के राज्यपाला को राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाता है और उसी के प्रसाद-पत्रत ये पदारूढ रहते हैं । राज्यों के उच्च यायालय राज्य के यायालय हैं, परन्तु उनका सगठन सघीय विषय ह । उनके यायाधीशा की नियुक्ति एव पदच्युति अथवा स्थानान्तरण राष्ट्रपति द्वारा किया जाता है (अनुच्छेद 217) ।

(10) अखिल भारतीय सेवाओं—भारतीय प्रशासनिक सेवा (Indian Administrative Service) एव भारतीय पुलिस सेवा (Indian Police Ser-

vice) — के सदस्य राज्यों में मुख्य-मुख्य पदों पर कार्य करते हैं। केन्द्रीय शासन को ऐसी अथवा सेवाओं की स्थापना का भी अधिकार है (अनुच्छेद 312)।

जालोचकों का मत है कि उपर्युक्त संवधानिक केन्द्रीकरण दलीय व्यवस्था एवं नियोजन के द्वारा और भी अधिक कठोर बन गया है। एक ही दल का केन्द्र एवं राज्यों में शासन होने के कारण तथा दलीय अनुशासन एवं नियंत्रण के माध्यम से केन्द्र का नियंत्रण और अधिक हो गया है। विगत 25 वर्षों में केन्द्र में सम्पूर्ण काल तक एवं अधिकांश समय तक अधिकतर राज्यों में कांग्रेस का एकछत्र राज्य रहा है। कांग्रेस हार्डिकमाण्ड⁹³ द्वारा कांग्रेसी राज्यों के मुख्यमंत्रियों एवं मंत्रिमण्डल के सदस्यों की नियुक्ति, उनमें विभागों के विभाजन एवं नीतियाँ आदि के सम्बन्ध में नियंत्रण लिये जाते हैं। राज्य शासन के बारे में अंतिम निर्णय लेने का कांग्रेस संसदीय दल एवं कांग्रेस हार्डिकमाण्ड को एकाधिकार है। राज्यों के मुख्यमंत्री आये दिन दिल्ली भागत नजर आते हैं। जिन प्रांतों में कांग्रेस से भिन्न दलों की सरकार बनी है वहाँ की स्थिति भिन्न है। परंतु वे भी अपने प्रमुख दलीय नेताओं के नियंत्रण से मुक्त नहीं होते हैं।

नियोजन भारतीय संघीय व्यवस्था में अत्यधिक केन्द्रीकरण करने वाला सबसे तत्त्व प्रमाणित हुआ है। योजना आयोग को भारत के 'आर्थिक मंत्रिमण्डल' की संज्ञा दी गयी है। राज्य की पंचवर्षीय योजनाएँ योजना आयोग के परामर्श से तैयार की जाती हैं और वह उनके क्रिया-व्यय की भी समीक्षा करता है तथा किसी त्रुटि या कमी की दशा में राज्य सरकारों को सलाह एवं निर्देश देता है। सिद्धांततः यह परामर्श एवं सलाह केवल विचार विमर्श ही होते हैं परंतु व्यवहारतः वे स्पष्ट निर्देश होते हैं। योजनाओं के लिए योजना-आयोग अनुच्छेद 282 के अधीन आर्थिक अनुदान प्रदान करता है। फलतः राज्य योजना आयोग की उपेक्षा करने में असमर्थ रहते हैं। 1952-53 ई. में अनुच्छेद 282 के अधीन 859 करोड़ की धनराशि राज्यों को अनुदान के रूप में दी गयी थी। यह प्रारम्भ था। प्रति वर्ष यह राशि बढ़ती गयी। प्रथम पंचवर्षीय योजना में 6403 करोड़ और द्वितीय पंचवर्षीय योजना में 275 करोड़ रुपये केन्द्र द्वारा योजना पर व्यय के लिए विभिन्न राज्यों को अनुदान-स्वरूप दिये गये थे। अधिकांश अनुदान पूरक (matching) अनुदान होते हैं।⁹⁴ राज्यों की वित्तीय स्थिति सुदृढ़ न होने के कारण वे केन्द्रीय अनुदान पर ही योजना का क्रिया-व्यय के लिए निर्भर करते हैं। यह सभी अनुदान विभिन्न केन्द्रीय मंत्रालयों द्वारा सम्पादित किये जाते हैं क्योंकि सिद्धांततः योजना-आयोग तो केवल परामर्शदात्री निगम है, न कि कोई कार्यकारी निगम।⁹⁵

93 कांग्रेस हार्डिकमाण्ड से तात्पर्य कांग्रेस के वरिष्ठ प्रभावशाली दलीय नेताओं से है जो कांग्रेस की विभिन्न नीतियों दलीय संस्थाओं में सदस्य होते हैं और इनका दल एवं शासन पर महान प्रभाव होता है।

94 Santhanam, *loc. cit.*, p. 53

95 *Ibid*

नियोजन के सम्बन्ध में राज्या के सहयोग को प्राप्त करने के लिए कुछ संस्थाओं की स्थापना की गयी है। इसमें 'राष्ट्रीय विकास परिषद' (National Development Council) बहुत महत्वपूर्ण है। प्रधानमंत्री ही इसका अध्यक्ष होता है और राज्यों के मुख्यमंत्री इसके सदस्य होते हैं। इस परिषद को कोई विधिक या संवैधानिक अधिकार प्राप्त नहीं है परन्तु इसके निर्णय केन्द्रीय एवं राज्यों के मन्त्रिमण्डलों पर बंधनकारी होते हैं। ऐसे अमिसमय का विकास हुआ है। इस परिषद द्वारा अनेक बार ऐसे निर्णय लिये जाते हैं जिन पर सामान्य संघीय विधिक व्यवस्था के अधीन राज्यों एवं केन्द्रीय विधानमण्डलों द्वारा विचार विमर्श किया जाना चाहिए। संधानमन्त्र राष्ठीय विकास परिषद को देश की 'सुपर केबिनेट' की सलाह दी है।⁹⁶

समीक्षा—उपर्युक्त आलोचना में पर्याप्त सत्य है परन्तु केन्द्रीकरण भारतीय संघीय संविधान की कोई एकमात्र विशेषता नहीं है। केन्द्रीय शासन की शक्तियों में सभी संघीय राज्यों में वृद्धि हुई है। संयुक्त राज्य अमेरिका जिसे द्वीयर सदृश विद्वानों द्वारा संघीय शासन का प्रमाणिक उदाहरण माना जाता है, वहाँ भी संघीय शासन की शक्तियाँ में असाधारण वृद्धि हुई है। अतः भारत इस विश्वव्यापी सामान्य प्रवृत्ति का अपवाद नहीं हो सकता।

भारतीय संघीय संविधान में केन्द्रीकरण समय की मांग है। अत्यधिक केन्द्रीकरण तो संघवाद के विपरीत होता है परन्तु राज्यों की स्वतन्त्रता के नाम पर राष्ट्रीय सुरक्षा को खतरा में नहीं डाला जा सकता। संवैधानिक केन्द्रीकरण, नियोजन एवं दलीय पद्धति से उत्पन्न केन्द्रीकरण की बाढ़ पर भाषावार प्रांतों के निर्माण—भाषावाद (Linguism)—ने रोक लगायी है। अनुच्छेद 2 और 3 के अंतर्गत संसद का राज्यों के नाम, क्षेत्र, सीमा आदि में परिवर्तन का अधिकार देकर संविधान सभा ने बुद्धिमानों की है। संविधान निर्माण के समय भाषायी प्रांतों के निर्माण का प्रश्न हल नहीं हो पाया था अतः बाद में भाषावार प्रांतों के सरलतापूर्वक निर्माण के लिए उक्त उपबंध किया गया। स्मरणीय है कि कांग्रेस भाषावार प्रांतों के निर्माण के हेतु बचनबद्ध थी। 1956 ई. में जनता के विरोध के सामने केन्द्रीय शासन को झुकना पड़ा और राज्यों का पुनर्गठन हुआ। आंध्र, महाराष्ट्र एवं गुजरात का निर्माण और पंजाब का विभाजन भाषावाद का ही परिणाम है। अतः केन्द्रीकरण के विरुद्ध भाषावाद एक शक्तिशाली तत्व प्रमाणित हुआ है।

भारतीय संघीय व्यवस्था को कुछ विचारकों⁹⁷ ने सहयोगी संघवाद को सलाह दी है। यह विद्वेषण काफी तर्कपूर्ण है। सम्पूर्ण संविधान में अनेक सहयोगी तत्व विद्यमान हैं। वित्त-आयोग (अनुच्छेद 280), अन्तःराज्यीय जलीय विवाद निर्णय की व्यवस्था (अनुच्छेद 262), दो या अधिक राज्यों के लिए संयुक्त लोक सेवा आयोग की स्थापना

96 Santhanam, K., p 47

97 Aiyer S P and Mehta Usha *Essays on Indian Federalism*, 1964, pp 114 134

(अनुच्छेद 252 (2) और (3)), अन्त राज्याय विवादा के समन्वय हनु अन्त राज्याय परिषद की स्थापना (अनुच्छेद 263), अखिल भारतीय न्याय (अनुच्छेद 312), राज्यों को केन्द्रीय दायित्वा को प्रदान करना (अनुच्छेद 258), अन्त राज्याय व्यापार एवं वाणिज्य म बाधाओं के उन्मूलन की व्यवस्था (अनुच्छेद 286, 301, 302 एवं 333), राज्या की बाह्य आक्रमणा एवं आन्तरिक विद्रोहा से रक्षा आदि उपबन्ध एवं व्यवस्थाएँ सहयोगी सघवादके प्रमाण हैं। व्यवहारम भी केन्द्र एवं राज्या के मध्य सहयोग का विकास भी हो रहा है। राज्या म सघानिक शासन की असफलता पर राष्ट्रपति शासन की व्यवस्था भी राज्या व साथ सहयोग ही है। अधिकतर मामला म केन्द्र न आवश्यकता से अधिक समय तक राष्ट्रपति शासन का राज्य म कायम नहीं रखा है। मारिम जाल ने केन्द्र और राज्य क बीच सम्बन्ध की समीक्षा करत हुए कहा है कि भारत म सौदेबाज सघवाद (Bargaining Federation) है।⁹⁸ यह मत अधिक ग्राह्य नहीं है।

लेखक भारतीय सघीय व्यवस्था को अर्द्ध-सघीय व्यवस्था मानने के लिए तयार नहीं है। सघीय शासन के तीन लक्षण हैं लिखित संविधान, शक्ति विभाजन एवं सर्वोच्च न्यायालय। भारतीय सघ इनकी पूर्ति करता है अतः भारत एक सघ है।⁹⁹ केन्द्रीय शासन को अपन दायित्व के अनुरूप शक्ति प्राप्त है। आज का शक्ति-विभाजन हर काल के लिए उपयुक्त नहीं हो सकता। अतः सामाजिक आवश्यकताओं के अनुसार परिवर्तन अपेक्षित है। भारतीय सघ म शक्तिशाली केन्द्रीय शासन एक ऐतिहासिक आवश्यकता है। निबल केन्द्र का जन्म होता है भारतीय राष्ट्र का विघटन। सघ के निर्माण म विघटन एवं एकीकरण दोनों पद्धतियाँ का प्रयोग हुआ है। ब्रिटिश प्रान्तों को, जो एकात्मक शासन के अंग थे, राज्या के रूप में सघ म स्थान दिया गया है। देशी रियासतें ब्रिटिश सरकार के जाने के बाद सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न हो गयी थी। सघ म शामिल होने के लिए देशी नरेशों ने प्रवेश-पत्र पर हस्ताक्षर किये थे अतः देशी रियासतों का भारतीय सघ में प्रवेश एकीकरण की प्रणाली का प्रमाण है।

कुछ आलोचकों का मत है कि केन्द्रीय शासन को अपर्याप्त शक्तियाँ प्राप्त हैं। व्यावहारिक दृष्टि से केन्द्रीय सरकार विकास योजनाओं के क्रियान्वयन में सफल नहीं हुई है। सुप्रसिद्ध अमेरिकी विचारक एमिलबी का मत है कि राज्या की तुलना म केन्द्र कमजोर है। उनका कथन है कि “कोई बड़ी राष्ट्रीय सरकार जो वस्तुतः स्वतंत्र है, सैद्धांतिक दृष्टि से भारत की केन्द्रीय सरकार के बराबर अधीन इकाइयों पर नियंत्रण नहीं करती।”¹⁰⁰ विकास-योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए केन्द्र राज्या पर नियंत्रण है। “आजकल तो केन्द्रीय व्यवस्था प्रधानमन्त्री के असाधारण व्यक्तित्व के प्रभाव के

98 Jones, William Morris *The Government and Politics of India*, p 141

99 Alexandrowicz, C H *Constitutional Development in India*, p 169

100 Appleby H Paul *Public Administration in India—Report of a Survey* p 21

कारण चल रही है। भविष्य में क्या होगा ?" राज्या में केन्द्र का कोई अधिकारी-मण्डल भी नहीं है जिसके द्वारा वह सकटकालीन शक्तियाँ का प्रयोग कर सके। ऐपिलबी ने भारतीय संघ की शक्ति-विभाजन की भी आलोचना की है। उनकी दृष्टि में सावजनिक स्वास्थ्य एवं मछली-पालन जैसे विषय भी राष्ट्रीय सरकार को सौंपने चाहिए क्योंकि इनका राष्ट्रीय महत्व है। डा. महादेव प्रसाद शर्मा ने इस आलोचना को सारहीन नहीं माना है यद्यपि यह अमेरिकी पृष्ठभूमि से प्रेरित है।¹⁰¹ वर्तमान लेखक ऐपिलबी इस तक से सहमत है कि शक्ति-विभाजन ठीक नहीं है। उत्तर प्रदेश में पुलिस विद्रोह हुआ था। क्या यह राज्यों की कमजोरी का प्रमाण नहीं है ? क्या यह घटना इस मत का समर्थन नहीं करती कि केन्द्र को राज्यों में महत्वपूर्ण स्थानों पर केन्द्रीय सुरक्षा दल की टुकड़ियाँ स्थायी रूप से तनात कर देनी चाहिए ? लेखक का मत है कि कृषि, स्वास्थ्य एवं शिक्षा आदि विषयों को यदि केन्द्रीय विषय नहीं बनाया जा सकता तो उन्हें कम से कम समवर्ती सूची में अवश्य स्थान देना चाहिए। इन विषयों का राष्ट्रीय महत्व है।

भारतीय संघीय व्यवस्था विकास की स्थिति में है और केन्द्र एवं राज्यों के सम्बन्ध निर्माणवस्था में हैं। 1947 ई. की अपेक्षा 1972 ई. में संघीय व्यवस्था एक अधिक वास्तविक तथ्य है। संघीय व्यवस्था स्वयंसाध्य नहीं है अपितु साधन है। साध्य जन कल्याण है। अतः आवश्यकता इस बात की है कि केन्द्रीय शासन को राज्यों के प्रति अपेक्षाकृत सहयोगी रुख अपनाना चाहिए और राज्यों को सकीर्ण क्षेत्रीयता एवं भाषावाद से मुक्त होना चाहिए। राष्ट्रीय एवं क्षेत्रीय हितों में स्वस्थ संतुलन ही संघीय व्यवस्था की सफलता की कुंजी है।

मलेशिया एवं संघवाद

मलाया में संघीय व्यवस्था ब्रिटिश शासन की देन है। ब्रिटिश औपनिवेशिक शासन काल में द्वितीय विश्व-युद्ध के पश्चात् मलाया में संघीय व्यवस्था (1948 ई.) की स्थापना हुई थी। इस समय आर्थिक कारणों की अपेक्षा सुरक्षा की आवश्यकता ने संघीय शासन की स्थापना में अधिक योग दिया था। मलाया ब्रिटिश साम्राज्य का एक अंग था। इस देश में तीन प्रधान जातियाँ—मलय, तमिल एवं चीनी—निवास करती हैं। मलय मूल निवासी हैं परन्तु वे आर्थिक दृष्टि से अविश्वसित हैं। मलाया में संघीय शासन की स्थापना में बहुजातीयता ने ही केवल योग नहीं दिया है। दक्षिणी एवं दक्षिण-पूर्वी एशिया के क्षेत्र में 1941 ई. के जापानी आक्रमण के समय से लेकर 1954 ई. में इण्डोचीन में युद्ध प्रारम्भ होने तक का काल सकट एवं संघर्ष का काल है। इस क्षेत्र के अनेक देशों ने युद्ध, सशस्त्र विद्रोह, विदेशी आक्रमण एवं तीव्र सैनिक आन्दोलनों के द्वारा स्वतन्त्रता अर्जित की थी परन्तु साम्यवादी आक्रमण तथा पश्चिमी साम्राज्यवाद के परिवर्तित रूप के आक्रमण की सम्भावना का भय सदैव इन देशों पर

छाया रहता था। फलतः भारत एवं मलाया जैसे देशों में यह सघीय शासन व्यवस्था को अपनाया गया। मलाया की सघीय व्यवस्था के अंतर्गत केन्द्रीय शासन अत्यधिक शक्तिशाली है। मलाया में अनेक छोटी-बड़ी रियासतें थीं। ब्रिटिश शासन मलाया प्रदेश में सुल्तानों के माध्यम से शासन करता था। 1946 ई. में मलाया प्रदेश को स्थानीय ब्रिटिश अधिकारियों एवं मलय राष्ट्रवादियों में राजतंत्र इतना अधिक शक्तिशाली था कि एकत्रितीय शासन-व्यवस्था की स्थापना असम्भव थी।

दक्षिण-पूर्वी एशिया में मलाया भारत की भाँति एक स्थायी सघीय शासन है। ब्रिटिश काल में स्थापित सघीय व्यवस्था के फलस्वरूप मलाया में विदेशी शासन से राष्ट्रीय सरकार को सरलतापूर्वक सत्ता का हस्तांतरण सम्भव हो सका था। 31 अगस्त, 1957 ई. को मलेशिया संघ का नवीन संविधान लागू हुआ है। यह संविधान लिखित है। संघ की 11 इकाइयाँ हैं। सघीय एवं इकाइयाँ की सरकारों के मध्य शक्ति विभाजन के अनुसार मुख्य विधायी एवं कार्यपालिका शक्तियाँ सघीय सरकार को प्रदान की गयी हैं। राज्य की विधियों एवं सघीय विधियों के मध्य विरोध की अवस्था में सघीय विधियाँ मान्य होती हैं। राष्ट्रीय आर्थिक योजनाओं को राज्य-शक्ति के विरुद्ध भी क्रियावित्त करने का सघीय शासन को अधिकार है। सघीय संविधान में संशोधन व्यवस्था कठोर है। मलेशिया की संसद के दो सदनों की कुल सदस्य संख्या के ६० बहुमत से संशोधन पारित होने पर प्रभावकारी होता है। अमेरिका की भाँति राज्याँ द्वारा संशोधन के अनुमोदन एवं स्विटजरलैंड की भाँति जनमत संग्रह द्वारा संशोधन की अनिवार्य स्वीकृति की व्यवस्था मलेशिया में नहीं है। मलेशिया की संसद को संवैधानिक संशोधन के सम्बन्ध में एकाधिकार प्राप्त है। मलेशिया की संसद द्विसदनात्मक है। प्रथम सदन—दीवान ए रैम्यन्त—प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) के 104 सदस्य जनता द्वारा प्रत्यक्ष रीति से एकल सदस्यी निर्वाचन क्षेत्रों से चुने जाते हैं। सीनेट द्वितीय सदन है। इसे दीवान ए नेगर कहते हैं। इसके 38 सदस्यों में से 22 सदस्य राज्य विधान मण्डलों द्वारा निर्वाचित होते हैं और 16 सदस्यों को संघ के अध्यक्ष द्वारा मनोनीत किया जाता है। अब मलेशिया की सीनेट आधिकारिक रूप से राज्याँ का सदन है। मलेशिया का राज्याध्यक्ष राजा होता है। यह 5 वर्ष के लिए मलाया प्रदेश के 9 राजाओं द्वारा अपनी मजलिस में निर्वाचित किया जाता है। मलेशिया में संसदीय शासन-व्यवस्था को अपनाया गया है। राजा संवैधानिक अध्यक्ष होता है। प्रधानमंत्री वास्तविक कार्यपालिका है।

मलेशिया में एकल कार्यपालिका है। सर्वोच्च न्यायालय इसके शीर्ष पर है। इस संघ एवं राज्य तथा परस्पर राज्याँ के मध्य उत्पन्न होने वाले विवादों में मोलान क्षेत्राधिकार प्राप्त है।

मलेशिया मध्य में केन्द्रीय शासन सिद्धांत एवं व्यवहार दोनों में ही अत्यधिक शक्तिशाली है। संघवाद के द्विध स्वरूप (Dual Federation) का अर्थ में मलेशिया अर्द्ध-संघ (Quasi Federation) है। संविधान के अनुच्छेद 76, 94, 150 एवं

159 के अन्तर्गत केन्द्र को राज्यों की स्वायत्तता के अतिक्रमण का अधिकार है। भारत की तरह संघीय शासन को सकटकालीन शक्तियाँ प्राप्त हैं और बाह्य सकट एवं आर्थिक अव्यवस्था की दशा में संघीय शासन राज्यों के शासन अपने नियंत्रण में ले सकता है। राज्यों की तुलना में संघ के वित्तीय स्रोत अधिक आय के हैं। एक्साइज ड्यूटी एवं आय-कर संघीय क्षेत्राधिकार के अधीन है। राज्यों की वित्तीय स्थिति अपेक्षाकृत कमजोर है। वे संघीय शासन के आर्थिक अनुदानों पर निर्भर रहते हैं। केन्द्र एवं राज्यों के मध्य करो से आय एवं अनुदानों के वितरण हेतु संघीय वित्तीय आयोग की संविधान द्वारा व्यवस्था की गयी है। मलेशिया में एक दलीय व्यवस्था है। मलेशिया के संघ में सिंगापुर के शामिल होने का प्रश्न बहुत दिनों तक विचाराधीन बना रहा था। सिंगापुर शामिल भी हुआ परंतु शीघ्र ही पृथक् हो गया। इसका कारण जातीयता (Racialism) है। मलेशिया एक जातीय संघ (Racial Federation) है। मलेशिया की मूल जाति मलय आर्थिक दृष्टि से पिछड़ी होने के कारण संघीय व्यवस्था के अंतर्गत अपने क्षेत्र में अपनी शिक्षित जनता के लिए रोजगार के अधिक अवसरों को प्राप्त करने के लिए प्रयत्नशील रहती है। अतः संघीय व्यवस्था को कायम रखने के लिए वे प्रयत्नशील एवं इच्छुक हैं। सिंगापुर में चीनी लोगों की जनसंख्या अधिक है। सिंगापुर के संघ में सम्मिलित होने से मलय जाति अल्पसंख्या में रह जाती है अतः मलेशिया के संघ में संघर्ष क्षेत्रों के मध्य न होकर जातियों (races) के मध्य है। क्षेत्रीय भिन्नता जातीय विभेद द्वारा आवृत है। अतः लामा का बँटवारा जातीयता (races) के आधार पर होता है। उदाहरण के लिए, 1955 ई. में तुकू अब्दुल रहमान ने अपने प्रथम मन्त्रिमण्डल में 6 मलय, 3 चीनी और 1 भारतीय को मन्त्री नियुक्त किया था। किसी को यह चिन्ता नहीं थी कि मन्त्रिमण्डल किम क्षेत्र अथवा राज्य के निवासी है। सभी जातियाँ इससे संतुष्ट थी कि उनकी जाति को मन्त्रिमण्डल में प्रतिनिधित्व उनकी संख्या के अनुपात में प्राप्त हुआ है।

मलेशिया के समुद्र-तट के दूसरे किनारे पर ब्रिटिश बोनियो का क्षेत्र है जिसमें सरावक, उत्तरी बोनियो एवं ब्रूनी के प्रदेश हैं। मलाया से इनके बहुत कम सम्बन्ध हैं। ब्रूनी के प्रदेश में मलय जाति के लोग निवास करते हैं।

1963 ई. में नव राज्यों समिति की स्थापना उत्तरी बोनियो एवं सरावक को मलेशिया संघ में शामिल करने के लिए की गयी थी। समिति ने अपने प्रतिवेदन में यह सिफारिश की थी कि मलेशिया ने संविधान का इस प्रकार संशोधित किया जाना चाहिए कि उसमें नवीन राज्यों की इच्छाओं एवं स्थिति को समुचित स्थान प्राप्त हो सके। इसके अतिरिक्त उत्तरी बोनियो एवं सरावक का अपना पृथक् संविधान भी होना चाहिए। शक्तियों का पुनर्विभाजन किया जाना चाहिए और बोनियो को अन्य राज्यों की अपेक्षा अधिक शक्तियाँ प्राप्त होनी चाहिए तथा उसका अधिक वित्तीय स्रोतों पर नियंत्रण होना चाहिए, संघीय शासन को पर्याप्त वित्तीय प्रदान करने चाहिए। नवीन विधानमण्डल में बोनियो राज्य ने दावा निर्वाचित सी

एव ६ अतिरिक्त मनोनीत सीनेटरो को स्थान मिलना चाहिए। वोनियो के प्रतिनिधियों को राज्य विधानमण्डल द्वारा चुने जाने की व्यवस्था होनी चाहिए।

नाइजीरिया

नाइजीरिया पश्चिमी अफ्रीका में नवोदित स्वतंत्र देश है। यह सबसे बड़ा ब्रिटिश उपनिवेश था। 1954 ई. के संविधान द्वारा नाइजीरिया में संघीय व्यवस्था की स्थापना की गयी। नाइजीरिया के अंतर्गत उसके उत्तरी, पूर्वी एवं पश्चिमी क्षेत्र तथा दक्षिणी कामरून (South Cammeroon) का प्रदेश शामिल है। दक्षिणी कामरून पर 1918 ई. में जर्मनी का अधिकार था और प्रथम युद्ध के पश्चात् इसे 'ट्रस्ट क्षेत्र' (Trusteeship Territory) घोषित कर दिया गया था। 1 अक्टूबर, 1960 ई. को ब्रिटिश अधीनता से नाइजीरिया स्वतंत्र हुआ और वहाँ वर्तमान संविधान लागू हुआ। नाइजीरिया 3,93,250 वर्गमील के क्षेत्रफल वाला एक विशाल देश है। इसमें विभिन्न जातियाँ एवं कबीले तथा भाषा एवं धर्म के व्यक्ति रहते हैं। उत्तरी नाइजीरिया में होसा/फुलानी (Hausa/Fulani) जाति, पूर्वी क्षेत्र में इबो (Ibo) जाति, पश्चिमी क्षेत्र में यूरुब (Yurab) जाति के व्यक्ति निवास करते हैं। इनमें गम्भीर सामाजिक, राजनीतिक एवं सांस्कृतिक मतभेद हैं। पूर्वी एवं पश्चिमी क्षेत्र में गर मुसलमान जनसंख्या का बाहुल्य है तो उत्तरी नाइजीरिया में मुसलमान निवास करते हैं। संघीय व्यवस्था के अनुकूल जहाँ नाइजीरिया में ये विभक्तकारी तत्व विद्यमान हैं वहाँ सम्पूर्ण नाइजीरिया में व्यापार के लिए उपयुक्त सुव्यवस्थित यातायात की सुविधा है। उत्तरी नाइजीरिया के निवासी एकात्मक व्यवस्था के विरुद्ध हैं और सभ में उनका प्राधान्य है। 1954 ई. के निर्वाचनों में विजयी उत्तरी जन-कांग्रेस (North Peoples Congress) नामक दल ने केन्द्रीय शासन को कम शक्तियाँ देने का समर्थन किया था और वह उसकी स्थिति को एक प्रबंध निकाय (Managing Agency) की तरह कर देने का पक्षपाती था।

नाइजीरिया के संविधान में दो सूचियाँ हैं—संघीय सूची एवं समवर्ती सूची। संघीय शासन को दोनों सूचियों के विषयों पर विधि-निर्माण का अधिकार है। समवर्ती सूची के विषयों पर केन्द्र एवं घटक राज्यों दोनों को ही विधि निर्माण का अधिकार है परन्तु दोनों में विरोध की दशा में घटका की विधि अवेध होती है। अवशिष्ट शक्तियाँ घटक राज्यों को प्राप्त हैं। संविधान के संशोधन में केन्द्र एवं राज्य दोनों की स्वीकृति अपेक्षित है। केन्द्रीय विधानमण्डल का संकटनालीन शक्तियाँ प्राप्त हैं। संकटकाल में केन्द्रीय संसद का सम्पूर्ण देश के लिए शांति-व्यवस्था एवं सुरासन की दृष्टि में विधि निर्माण का अधिकार है (धारा 65)। अंतरराष्ट्रीय संधियाँ एवं सन्धियाँ व निषेधा को क्रियान्वित करने के लिए केन्द्र को विधि निर्माण का अधिकार है। किसी प्रदेश को सभ से वृथ्वा होने का अधिकार प्राप्त नहीं है। संविधान द्वारा प्रदेश सरकारों पर अपनी कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग इस प्रकार करने पर बल दिया गया है कि संघीय कार्यपालिका के लिए कोई खर्चा या सख्त उत्पन्न न हो जाय। इस प्रावधान

के उल्लघन की दशा में सघीय ससद द्वारा दो-तिहाई बहुमत से प्रस्ताव पारित करने पर सम्बन्धित प्रदेश के विषय में विधि बनाने का अधिकार उसे प्राप्त हो जाता है। वाइफरा ने प्रयकता के लिए ससस्रन विद्रोह किया था जिसे केद्रीय शासन ने सेना का प्रयोग करके दबा दिया।

आर्थिक दृष्टि से सभी क्षेत्र परस्पर निर्भर हैं। आय के प्रमुख स्रोतों पर केद्रीय सरकार का अधिकार है, जैसे—कम्पनियाँ पर कर, निर्यात कर आदि केद को प्राप्त है। परंतु केद्रीय सरकार ने स्वेच्छा से निर्यात-कर लगाना छोड़ दिया है। व्यक्तियों पर आय-कर प्रदेशों की सरकारों द्वारा लगाया जाता है। केद्व द्वारा आर्थिक अनुदान दिये जाते हैं। नाइजीरिया में समय-समय पर वित्तीय स्थिति पर विचार करने के लिए वित्त-आयोग (Fiscal Review Commission) की स्थापना होती रही है। रायसमन आयोग (Raisman Commission) के सुझाव पर राष्ट्रीय आर्थिक परिषद (National Economic Council) की स्थापना हुई। यह प्रदेशों के मध्य सहयोगी संस्था है। वर्तमान स्थिति में नाइजीरिया के प्रत्येक प्रदेश को पृथक् रूप से आर्थिक निर्भरता प्राप्त करना कठिन है।

नाइजीरिया के संविधान में केद्रीय शासन को सिद्धांततः शक्तिशाली बनाया गया है परंतु व्यवहार में यह कमजोर सिद्ध हुआ। इसका कारण नाइजीरिया में क्षेत्र-वाद एवं जनजातीयवाद (Tribalism) का बाहुल्य एवं प्राधान्य है।

सघवाद की आधुनिक प्रवृत्तियाँ

प्रत्येक सघीय राज्य में घटक इकाइयों के मूल्य पर केद्रीय शासन की शक्तियाँ में वृद्धि आधुनिक सघवाद की सर्वाधिक महत्वपूर्ण प्रवृत्ति है। संयुक्त राज्य अमेरिका में सघीय शक्तियों का विकास समवर्ती क्षेत्राधिकार के सिद्धांत (Doctrine of Concurrent Jurisdiction) एवं निहित शक्तियों के सिद्धांत (Doctrine of Implied Powers) के माध्यम से हुआ है। केद्रीय सरकार की शक्तियों में विकास का अर्थ प्रो ह्वीयरे के अनुसार यह नहीं समझना चाहिए कि केद्रीय शासन में राज्यों के क्षेत्राधिकार का अतिक्रमण करके धीरे-धीरे राज्यों की उन शक्तियों को हथिया लिया है जो प्रारम्भ में राज्यों को प्रदान की गयी थी।¹⁰² केद्रीय शासन की शक्तियों के विकास के लिए ह्वीयरे के अनुसार चार तत्व उत्तरदायी हैं। वे हैं क्रमशः युद्ध, आर्थिक मंदी, राज्य द्वारा सामाजिक सेवाओं में विकास एवं यातायात और उद्योगों में यान्त्रिक क्रान्ति। दूसरे शब्दों में, शक्ति राजनीति, मंदी की राजनीति, कल्याणकारी राजनीति एवं एजिन (यन्त्र) सघवाद में केद्रीकरण के लिए उत्तरदायी तत्व हैं।¹⁰³ सघीय

102 Wheare K C *Federal Government* p 237

103 Wheare ascribes four factors of the development of the powers of federal governments, they are 'War, economic depressions, the growth of social services and the mechanical revolution in transport and industry To express the same thing in different words they were power politics, depression politics welfare politics and internal combustion engine —*Ibid*, p 239

राज्यों की काय-पद्धति भी केन्द्रीकरण में सहायक है। युद्ध एवं आर्थिक मंदी के काल में परिस्थितियाँ अधिकाधिक केन्द्रीय नियंत्रण को अनिवार्य बना देती हैं और इस प्रकार अस्थायी रूप से केन्द्रीय शासन की शक्तियों में वृद्धि हो जाती है। लेकिन कल्याणकारी राज्य एवं यांत्रिक शक्ति केन्द्रीय शासन की शक्ति में वृद्धि करने वाले स्थायी तत्व हैं। मुहब्ब वित्तीय स्थिति के कारण केन्द्रीय सरकारों की शक्ति में विकास स्वाभाविक है। सामाजिक कल्याण की योजनाओं के फलस्वरूप राज्यों पर केन्द्रीय नियंत्रण में वृद्धि हुई है। स्विटजरलैंड के केण्टना के द्वारा आय-कर सघीय शासन को प्रदान कर दिया गया है। अमेरिकी संविधान के 16वें संशोधन द्वारा आय-कर सघीय शासन को सौंप दिया गया है। आस्ट्रेलिया में विभिन्न राज्यों एवं सघीय शासन की 23 प्रकार की आय पर कर प्रचलित थे। द्वितीय विश्व-युद्ध की परिस्थितियों से बाध्य होकर राष्ट्रीय सरकार ने राज्यों से आय-कर का केन्द्रीय शासन के पक्ष में त्याग देने का प्रस्ताव किया। परंतु राज्य इसके लिए सहमत नहीं हुए। केन्द्रीय सरकार ने इस पर अनेक विधियाँ पारित की जिससे आय-कर लगाने का अधिकार उसे प्राप्त हो गये और राज्यों को मुआवजे के रूप में अनुदान देना स्वीकार किया।¹⁰⁴ कनाडा के प्रांतों ने द्वितीय विश्व युद्ध से उत्पन्न परिस्थितियों से बाध्य होकर युद्ध-काल के लिए 'आय-कर' एवं 'निगम-कर' केन्द्रीय शासन को सौंपना स्वीकार किया था। डोमिनियन सरकार ने क्षतिपूर्ति के रूप में प्रांतों को अनुदान प्रदान किया। 1947 ई. में ओंटोरियो एवं क्यूबेक प्रांतों को छोड़कर अन्य प्रांतों ने इस विषय पर भविष्य के लिए समझौते किये। 1952 ई. में ओंटोरियो भी इस व्यवस्था में शामिल हो गया। अब प्रति पांच वर्ष के पश्चात् नवीन समझौते कर लिये जाते हैं।

प्रा. ह्वीयरे के अनुसार "युद्ध एवं आर्थिक मंदी का बार-बार होना सघीय शासन के लिए हितकर नहीं है। उक्त इसमें सदेह है कि आस्ट्रेलिया की सघीय व्यवस्था भविष्य में किसी युद्ध या आर्थिक मंदी के दुष्परिणामों को वर्दाश कर सकेगी। शान्ति एवं सम्पन्नता न कि युद्ध एवं आर्थिक मंदी, सघीय शासन की सफलता के लिए आवश्यक शर्तें हैं।"¹⁰⁵

केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति के साथ सघीय व्यवस्था के अन्तर्गत राज्यों या घटक इकाइयों में स्थानीयता की प्रवृत्ति का भी विकास हुआ है। भाषा, क्षेत्रीयता एवं सांस्कृतिक निष्ठा ने केन्द्रीकरण विरोधी भावनाओं को विकसित किया है। ह्वीयरे के अनुसार सभी सघा की इकाइयाँ द्वारा अब अनेक कार्यों को सम्पादित किया जाता है जो सघीय व्यवस्था के जन्म के समय उनके द्वारा सम्पादित नहीं किये जाते थे। उदाहरण के लिए, शिक्षा, स्वास्थ्य, सामाजिक सेवाएँ ऐसे ही विषय हैं। इन सेवाओं के क्षेत्र के विस्तार के साथ-साथ राज्यों द्वारा इन पर पहले से कई गुना अधिक धन व्यय किया जाता है। स्थानीयता की भावना न राज्यों में आत्मचेतना एवं दृढ़ता को

जम दिया है और केन्द्रीय शासन की शक्ति के विकास के अनुपात में ही राज्यों में आत्मचेतना एवं दृढ़ता बढ़ती गयी है। यह कहना अधिक ठीक होगा कि राज्यों में स्थानीय निष्ठा केन्द्रीकरण में वृद्धि के अनुपात में विकसित हुई है। केन्द्रीकरण के फल-स्वरूप राज्यों ने यह अनुभव करना प्रारम्भ कर दिया है कि उनकी स्थिति को खतरा है और वे इसकी कड़े शब्दों में शिकायत करते हैं। कभी कभी तो केन्द्र के अत्याचारों के कारण वे सघ से पृथक् होने की चर्चा तक करने लगते हैं। पश्चिमी आस्ट्रेलिया ने आस्ट्रेलियाई सघ से पृथक् होने के लिए हिंसात्मक आन्दोलन तक प्रारम्भ कर दिया था। कनाडा के क्यूबेक एवं ओंटोरियो राज्यों की सरकारें तथा आस्ट्रेलिया के तस्मानिया एवं दक्षिणी आस्ट्रेलिया नामक राज्यों ने केन्द्रीय शासन के निरन्तर हस्तक्षेप का दृढ़तापूर्वक विरोध किया है। केन्द्रीय शासन की शक्ति में वृद्धि से आतंकित होकर एक गुट बनाकर राज्यों द्वारा अपने अधिकारों की रक्षा के लिए प्राणपण से प्रयत्न किया जाता है। इससे पृथक्ता की भावना को बल मिलता है। भारतीय सघ में तमिलनाडु की द्रविड़ मुन्नेत्र कडघम (DMK) की सरकार अधिकाधिक स्वतन्त्रता की मांग कर रही है। 1969 ई. में चतुर्थ निर्वाचन के बाद भारत में गैर-कांग्रेसी सरकारों ने केन्द्र के विरुद्ध मिलकर राज्यों के अधिकारों की रक्षा के एक सम्मेलन बुलाया था और एक जुट होने का प्रयत्न किया था। सघीय राज्यों में जहाँ केन्द्रीकरण बढ़ रहा है वहाँ केन्द्र एवं राज्यों में परस्पर निर्भरता एवं सहयोग का भी विकास हुआ है। प्रत्येक सघ में अनेक सहयोगी संस्थाएँ विकसित हुई हैं। द्वघ सघवाद का स्थान सहयोगी सघवाद में ले लिया है।

अतः केन्द्रीकरण एवं पृथक्तावाद (Centralism and Separatism) आधुनिक सघवाद की दो अनिवार्य सलग्न (twin) विशेषताएँ हैं। इनमें केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति अधिक मुखर है। केन्द्रीकरण की बढ़ती हुई प्रवृत्ति के मध्य पृथक्तावाद की उपस्थिति ने सघवाद को एक व्यावहारिक एवं वास्तविक तथ्य बना दिया है।

8

व्यवस्थापिका¹

LEGISLATURES

लोकतन्त्रीय देशों में शासन के तीन अंगों में से व्यवस्थापिका का सबसे महत्वपूर्ण स्थान है। इसमें जनता के निर्वाचित प्रतिनिधि होते हैं। इनके द्वारा देश के लिए विधि का निर्माण किया जाता है। विधि शासन का आधार है अतः राज्य में व्यवस्थापिका की स्थिति केन्द्रीय होती है। विधि के द्वारा ही व्यक्ति के अधिकारों की रक्षा की जाती है। आन्तरिक शांति एवं सुरक्षा की व्यवस्था तथा न्याय का प्रशासन किया जाता है। विधि के आधार पर ही राज्य के विभिन्न अधिकारी शक्ति या सत्ता प्राप्त करते हैं और उसका प्रयोग करते हैं। व्यवस्थापिका लोकतन्त्रीय देशों में 'मानसिक न्यास' (brain trust) की भूमिका निभाता है।

व्यवस्थापिकाओं को विभिन्न देशों में भिन्न-भिन्न नामों से पुकारा जाता है जैसे—संसद (Parliaments), कांग्रेस (Congress), एवं सामान्य सभाएँ (General Assemblies)। संसद के अंग्रेजी पर्यायवाची शब्द पार्लियामेण्ट (Parliament) का अर्थ है 'वार्ता का स्थान'। संसद के आलोचकों ने व्यवस्थापिकाओं को 'वार्ता की दुकानें' (Talking Shops) की संज्ञा दी है। इंग्लैंड एवं जॉर्जिया देशों—जैसे, कनाडा, ऑस्ट्रेलिया, भारत आदि—में राष्ट्रीय व्यवस्थापिका को संसद (Parliament) की संज्ञा दी गयी है। संयुक्त राज्य अमेरिका में संघीय व्यवस्थापिका को कांग्रेस (Congress) एवं फ्रांस में राष्ट्रीय सभा (National Assembly) की संज्ञा दी गयी है। सोवियत रूस में केन्द्रीय व्यवस्थापिका को 'सुप्रीम सावियत' (Supreme Soviet) कहा जाता है। जापान में डाईट (Diet) तथा स्विट्जरलैंड में फेडरल असेम्बली (Federal Assembly) पुकारा जाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका की इकाइयाँ—राज्याँ—में व्यवस्थापिका (legislature) शब्द का प्रयोग किया गया है। अमेरिका के पचास राज्यों में छब्बीस में इसे व्यवस्थापिका (Legislature), उनीस में जनरल असेम्बली (General Assembly), तीन राज्यों में लेजिस्लेटिव असेम्बली

1 विधानमण्डल, विधानमण्डल, विधानपालिका, विधायिका, व्यवस्थापिका शासन के विधि निर्माण करने वाले अंग के लिए प्रयुक्त हिन्दी भाषा के पर्यायवाची शब्द हैं।

(Legislative Assembly) एव दो राज्या मे जनरल कोर्ट (General Court) कहा जाता है।² व्यवस्थापिका एकसदनीय अथवा द्विसदनीय होती है। इंग्लैण्ड, अमेरिका, फ्रान्स, भारत, सोवियत रूस, स्विट्जरलैण्ड, पश्चिमी जर्मनी, कनाडा आस्ट्रेलिया आदि देशो की व्यवस्थापिकाएँ द्विसदनात्मक हैं। दोनो सदनों के नाम हर देश मे भिन्न भिन्न है। इंग्लैण्ड मे निम्न सदन को हाउस ऑफ कॉमन्स (House of Commons) एव उच्च सदन को लॉर्ड सभा (House of Lords), संयुक्त राज्य अमेरिका मे प्रतिनिधि सभा (House of Representative—निम्न सदन) एव सीनेट (Senate—उच्च सदन), स्विट्जरलैण्ड मे राष्ट्रीय परिषद (National Council—निम्न सदन) एव राज्य परिषद (Council of States—उच्च सदन), भारत मे लोकसभा (Loka Sabha or the House of Peoples—निम्न सदन) एव राज्य सभा (Rajya Sabha or the Council of States—उच्च सदन), सोवियत रूस मे निम्न सदन को संघ सोवियत (Soviet of the Union) एव उच्च सदन को राष्ट्रीय सोवियत (Soviet of the Nationalities) की संज्ञा दी जाती है।

व्यवस्थापिकाओ का विकास

विधि-निर्माण आधुनिक राज्यों का प्रमुख कार्य है। प्राचीन काल मे विधि-निर्माण न तो शासन का प्रधान कार्य एव दायित्व ही था और न वर्तमान काल की भांति प्रतिनिधि सभाओ द्वारा विधियो का निर्माण ही होता था, अपितु विधिया दीर्घ-कालीन परम्पराओ एव रीति-रिवाजो पर आधारित होती थी। समय बीतने के साथ-साथ इन सामाजिक विधियों का महत्व कम होता चला गया और व्यवस्था तथा शांति की स्थापना के लिए कार्यपालिका द्वारा दिये जाने वाले आदेश विधि का रूप धारण करने लगे।

प्रतिनिधि प्रणाली के उदय के सम्बन्ध मे गेटेल के अनुसार पर्याप्त मतभेद है। परम्परागत मत यह है कि प्रतिनिधि सभाओ का विकास उत्तरी यूरोप के देशो मे प्राचीन ट्यूटानिक सभाओ (Teutonic Folkmoets or Assemblies of Freeman) से हुआ है।³ इन सभाओ मे जन जाति के प्रमुख शामिल होते थे। यह सभाएं परामश-दात्री परिषद के रूप मे कार्य करती थी और सामान्य नीति से सम्बन्धित महत्वपूर्ण प्रश्नों को निश्चित करती थी। इंग्लैण्ड मे इस प्रकार की सभा का प्रारम्भिक रूप Witenagemot—विद्वानजनों की सभा—थी। समाज के प्रमुख व्यक्ति इसमे भाग लेते थे। इनका सम्मेलन वर्ष मे कई बार इंग्लैण्ड के राजा के द्वारा बुलाया जाता था। धीरे-धीरे यही संस्था राज्य की प्रमुख संस्था महा परिषद (The Great Council of the Kingdom) बन गयी। नवीन कर लगाने के लिए इसकी स्वीकृति आवश्यक

² Wheare, K. C. *Legislatures* p. 1

³ Gettell, R. G. *Political Science*, pp. 309-10

थी। यही सस्या कालांतर में ब्रिटेन की प्रतिनिधित्वपूर्ण राष्ट्रीय व्यवस्थापिका का रूप में विकसित हो गयी।

ब्रिटिश संसद वर्तमान संसदों की जननी मानी जाती है। ब्रिटिश संसद से ही प्रतिनिधि शासन की धारणा एवं संसदीय शासन प्रणाली के विचार का प्रादुर्भाव एवं विकास हुआ है। अतः ब्रिटिश संसद का इतिहास 'व्यवस्थापिका' या 'विधानमण्डल' का इतिहास माना जाना चाहिए। व्यवस्थापिका से सम्बन्धित अनेक सिद्धांतों की नींव ब्रिटिश संसद के विकासकाल में पड़ी है और इन्हीं सिद्धांतों को लोकतंत्रीय पद्धति के अनिवार्य तत्त्वों के रूप में मायता दी जाती है। ब्रिटिश संसद के विकास का संक्षिप्त विवरण अपेक्षित है, जो निम्नवत् है

उपर्युक्त उल्लिखित ब्रिटिश राज्य की महा परिषद (Great Council of the Kingdom) में कालांतर में समाज के नवीन वर्गों को भी प्रतिनिधित्व दिया गया। फलस्वरूप उसके आकार में वृद्धि हुई और सदस्यों को श्रेणियों में वर्गीकृत किया गया। 1215 ई. इसके महान् घोषणापत्र—मगना कार्टा—का बय है। द्वारा लोकतंत्रीय नियंत्रण की नींव का शिलायास नहीं हुआ था अपितु यह तो केवल राज्य की शक्तियों को सामन्तों द्वारा सीमित करने का प्रयत्न था। इंग्लैंड के राजा को जब धन की आवश्यकता होती थी तब वह छोटे भू स्वामियों से सम्पर्क स्थापित करता था। छोटे भूमिधर बहुसंख्या में थे और वे धन प्रदान करने की क्षमता रखते थे। ब्रिटिश राजाओं द्वारा इन छोटे भूमिधरों को अपने कुछ प्रतिनिधि नामांकित करने के आदेश दिये जाते थे जिससे वह उनसे कर सम्बन्धी स्वीकृति प्राप्त कर सके। राजा द्वारा बैरन (Baron), पादरी (Clergy), नाइट (Knight) एवं बर्गस (Burgess) आदि जिनमें कर देने की क्षमता थी, आमन्त्रित किये जाते थे। 1265 ई. तक इस प्रकार गठित संसद शासन का एक स्थायी अंग बन चुकी थी। प्रारम्भ में संसद की सदस्यता सम्मान या सत्ता का स्रोत नहीं मानी जाती थी अपितु राजा का एवं दण्ड भय के कारण अनिच्छापूर्वक ही इसकी सदस्यता ग्रहण की जाती थी। इन प्रारम्भिक संसदों से यह अपेक्षित था कि वे राजा की बातों को सुनकर ही उन्हें स्वीकृति दें। इन संसदों का उद्देश्य लोकतन्त्र की स्थापना करना नहीं था अपितु शाही राजस्व में वृद्धि करना था।¹⁴

प्रारम्भ में संसद के अधिवेशन एक निकाय के रूप में ही होते थे। परन्तु बाद में संसद समाज के तीन वर्गों—सामंत, पादरी एवं सामान्य प्रजाजनो (commons)—का प्रतिनिधित्व करने वाले तीन सदनों में विभाजित हो गयी थी। 1295 ई. में उच्च पादरियों एवं सामंतों के हितों में समानता होने के कारण वे एक सदन—लॉर्ड्स—में संगठित हो गये। छोटे सामंत एवं स्वतंत्र भूमिधर हित समान होने के कारण एक साथ मिल गये और एक सदन—कॉमन्स सभा—में संगठित हो गये। अतः ब्रिटेन में

द्विसदनीय प्रणाली का निर्माण सुनिश्चित योजना का परिणाम नहीं था अपितु आर्थिक एवं सामाजिक परिस्थितियों का परिणाम था। कॉमंस सभा के सदस्य प्रतिनिधियों के रूप में भाग लेते थे फलतः इससे वर्तमान क्षेत्रीय प्रतिनिधित्व के सिद्धांत की नींव पड़ी। लॉर्ड सभा के सदस्य वर्गीय प्रतिनिधित्व के सिद्धांत के अनुसार व्यक्तिगत रूप से ही लॉर्ड सभा में भाग लेने के लिए आमंत्रित किये जाते थे। लॉर्ड सभा यथाथ में महापरिषद (Great Council or Magnum Councilum) का स्थायीकरण था।

यूरोप के अन्य देशों में इंग्लैंड की अपेक्षा ससदा—प्रतिनिधि सदनो—का विकास धीमी गति एवं भिन्न तरीके से हुआ है। जर्मनी, फ्रांस एवं स्पेन में मध्ययुगीन प्रतिनिधि सभाएँ थीं। नगरों के विकास एवं राष्ट्रीय ससदों में उनके द्वारा प्रतिनिधित्व की मांग का प्रतिनिधित्व की धारणा के विकास में महत्वपूर्ण योग है। गेटेल⁵ के अनुसार “हर वर्ग के प्रतिनिधियों को पृथक् रूप से आमंत्रित किया जाता था। वे पृथक् सदन में मतदान करते थे। इन देशों की ससदों में तीन एवं कभी-कभी चार सदन होते थे। हर वर्ग अपने अधिकारों एवं हितों की रक्षा के लिए सजग एवं प्रयत्नशील रहता था। प्रतिनिधि जिस वर्ग द्वारा निर्वाचित किये जाते थे, उसके हितों की रक्षा निर्युक्त अभिवर्तों जैसी स्थिति रखते थे। यह विचार अभी तक विकसित नहीं हुआ था कि प्रतिनिधि सम्पूर्ण राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करता है। फ्रांस जैसे देश में इन मध्ययुगीन सभाओं का कई शताब्दियों तक अधिवेशन न बुलाने के कारण कोई अस्तित्व ही नहीं रहा था। वर्ग प्रतिनिधित्व की धारणा का अंत फ्रेंच क्रांति के समय हुआ और सभी राष्ट्रीय प्रतिनिधित्व की धारणा की स्थापना हुई थी। 19वीं शताब्दी में यूरोप में आधुनिक अर्थों में राष्ट्रीय प्रतिनिधित्व युक्त व्यवस्थापिकाओं की स्थापना हुई थी।”

व्यवस्थापिका के प्रकार

व्यवस्थापिका के दो ही मुख्य प्रकार हैं एकसदनीय (Unicameral legislature), एवं द्विसदनीय व्यवस्थापिका (Bicameral legislature)। एकसदनीय व्यवस्थापिका की अपेक्षा द्विसदनीय व्यवस्थापिका का ही अधिक प्राधाय है।⁶

उपर्युक्त के अतिरिक्त वर्गीकरण के तीन अन्य आधार भी हो सकते हैं (i) संख्या, (ii) रचना की पद्धति, और (iii) अधिकार एवं शक्तियाँ।

(1) सदस्य संख्या की दृष्टि से कुछ व्यवस्थापिकाएँ लघु या कम सदस्य-संख्या वाली हैं, तो कुछ बृहद् या बहुसदस्यीय हैं, जैसे—ब्रिटिश लॉर्डसभा एवं रूस की सुप्रोम सावियत। परंतु यह वैज्ञानिक वर्गीकरण नहीं है। अनेक छोटे देशों में अपेक्षाकृत बृहद् व्यवस्थापिका पायी जाती है, यथा—इंग्लैंड। इसके विपरीत, बड़ो देश भारत की सदस्य संख्या ब्रिटिश ससद की सदस्य संख्या से काफी कम है।

5 Gettell, R G *op cit*, pp 311-12

6 देखिए अध्याय 9 द्विसदनवाद।

(2) रचना की दृष्टि से व्यवस्थापिकाओं के दो वर्ग हैं (i) निर्वाचित (Elected), एवं (ii) अनिर्वाचित (Non-elected)। (i) निर्वाचित व्यवस्थापिकाओं में प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित सदन के उदाहरण हैं इंग्लैंड की कामर्स सभा, अमेरिकी प्रतिनिधि सदन, सुप्रीम सोवियत का निम्न सदन सोवियत सावियत (Soviet of the Union) स्विटजरलैंड की संघीय सभा का निम्न सदन राष्ट्रीय परिषद (National Council) एवं भारतीय संसद का निम्न सदन लोक सभा। अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित सदन के उदाहरण हैं 1913 ई. तक अमेरिकी सीनेट, भारत की राज्यसभा एवं अनेक भारतीय राज्या (Indian States) की व्यवस्थापिका के उच्च सदन विधान परिषद (Legislative Council)। भारत की संसद का उच्च सदन—राज्यसभा—आंशिक रूप से निर्वाचित है, इसके 12 सदस्य राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत किये जाते हैं। दक्षिणी अफ्रीका की सीनेट के 8 सदस्य राज्याध्यक्ष द्वारा मनोनीत किये जाते हैं। लंडा के प्रथम संविधान के अंतर्गत निर्मित सीनेट आंशिक रूप से निर्वाचित एवं मनोनीत सदन थी। (ii) अनिर्वाचित (Non-elected) व्यवस्थापिकाओं के अंतर्गत वंशानुगत एवं मनोनीत व्यवस्थापिकाएँ आती हैं। लॉर्ड सभा ऐसा ही एक सदन है। उसके सदस्य वंशानुगत एवं मनोनीत होते हैं। कनाडा की सीनेट के सदस्य गवर्नर जनरल द्वारा जीवन भर के लिए मनोनीत किये जाते हैं। बर्मा के प्रथम संविधान के अंतर्गत द्वितीय सदन—Chamber of Nationalities—में 125 सदस्य थे जो विभिन्न राष्ट्रीयताओं (nationalities) द्वारा चुने जाते हैं। शान एवं करन राज्यों के प्रतिनिधि वहाँ के प्रमुखा द्वारा निर्वाचित किये जाते थे अतः बर्मा का उच्च सदन अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित सदन था।

(3) अधिकार एवं शक्तियों की दृष्टि से व्यवस्थापिकाओं को पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न एवं आंशिक प्रभुत्व सम्पन्न वर्गों में बाँट सकते हैं। ब्रिटिश संसद पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न व्यवस्थापिका का उदाहरण है। भारतीय संसद और अमेरिकी कांग्रेस ब्रिटिश संसद की भाँति पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न नहीं हैं। लिखित संविधान, मौलिक अधिकारों के उल्लेख एवं शक्तियों के विभाजन से संसद की प्रभुत्व-सम्पन्नता पर सीमा निर्धारित हो जाती है। व्यवस्थापिकाओं के निम्न सदन उच्च सदन की अपेक्षा अधिक शक्तिशाली होते हैं। अमेरिकी सीनेट केवल इस नियम का अपवाद है।

उपयुक्त तीनों वर्गीकरण एक दूसरे का अतिक्रमण करते हैं। जैसे—अमेरिकी सीनेट लघु होते हुए भी एक शक्तिशाली सदन है और उच्च सदन होते हुए भी वह निर्वाचित सदन है। इसके विपरीत लॉर्ड सभा बहुद् एवं वंशानुगत है परन्तु शक्तिहीन सदन है। ऐसे अनेक उदाहरण प्रस्तुत किये जा सकते हैं। इस प्रकार के अतिक्रमण से वर्गीकरण की वज्रानिवृत्ता समाप्त हो जाती है। अतः एकसदनीय एवं द्विसदनीय वर्गीकरण ही अधिक ग्राह्य है।

एक लम्बे समय तक द्विसदनीय व्यवस्थापिका राजनीति विज्ञान का स्वीकृत मिथ्यात रही है। फलस्वरूप विश्व की अधिकांश व्यवस्थापिकाएँ द्विसदनात्मक हैं।

ब्राडस का मत है कि यह सिद्धान्त अमेरिकी भौतिक सिद्धांत का आधार है। सर हेनरी मेन एव बेजहोट न भी द्वितीय सदन का समयन किया है। 18वीं एव 19वीं सदी के प्रारम्भिक काल में एकसदनीय व्यवस्थापिका के प्रति अधिक झुकाव था। अमेरिकी विचारक बेंजामिन फ्रैंकलिन एकसदनीय व्यवस्था का उग्र समर्थक था। उसने द्विसदनीय व्यवस्था की तुलना एक ऐसी गाड़ी से की है जिसके दोनों तरफ के दो घोड़े विपरीत दिशा में गाड़ी को खींचते हैं। फलस्वरूप पेन्सिलवेनिया राज्य के प्रथम सविधान द्वारा एकसदनीय व्यवस्थापिका का निर्माण किया गया था। इसी समय इंग्लण्ड के विचारक बेंथम ने एकसदनीय सदन का सुझाव दिया था। क्रांतिकालीन फ्रांस में एकसदनीय व्यवस्थापिका का विचार अधिक प्रचलित था। इस समय टारगोट (Turgot) एकसदनवाद का प्रबल समर्थक था। फलस्वरूप 1791 ई. के सविधान में सर्वसम्मति से एक सदन—राष्ट्रीय सभा—के निर्माण का प्रस्ताव स्वीकार किया गया था। 1793 ई. के सविधान में भी एकसदनीय व्यवस्थापिका की ही स्थापना की गयी थी। परन्तु 1795 ई. में फ्रांस में द्विसदनीय व्यवस्था को अपनाया गया। यह व्यवस्था 1848 ई. तक कायम रही। इसी वर्ष पुनः अल्पकाल के लिए फ्रांस में एकसदनीय व्यवस्थापिका की स्थापना की गयी। 1848 ई. में फ्रांस में एकसदनीय व्यवस्था का प्रबल समर्थक लामार्टीन (Lamartine) था। 1795 ई. में द्विसदनवाद के समर्थक Boissy d'Anglas का मत था कि फ्रांस की नान्नि के पश्चात् अनेक बुराईयाँ एव कष्टों का कारण एकसदनीय व्यवस्थापिका के हिमात्मक एव अतिवादी काय है। एकसदनीय सभाओं की काम-पद्धति में निष्कृष्ट प्रकार की हिंसा, अस्थिरता, यित्व एव अतिवादिता का प्राधान्य था।⁷ केवल कुछ देशों को छोड़कर अधिकांश में एकसदनीय प्रधान देशों ने कालांतर में द्विसदनीय व्यवस्थापिका को स्वीकार कर लिया है।

इंग्लण्ड में कॉमनवेल्थ-काल (1649-1660) में एकसदनीय व्यवस्थापिका की स्थापना की गयी थी। परन्तु राजतन्त्र के पुनर्स्थापन (Restoration of 1660) के पश्चात् लॉर्डसभा की पुनः स्थापना की गयी। संयुक्त राज्य अमेरिका के प्रथम सविधान (Articles of Confederation) के अन्तर्गत गठित राष्ट्रीय कांग्रेस (National Congress) एकसदनीय व्यवस्थापिका थी। इस व्यवस्था से सभी असंतुष्ट थे। फिलाडेलफिया सम्मेलन में संयुक्त राज्य अमेरिका के वर्तमान सविधान के निर्माताओं में केवल बेंजामिन फ्रैंकलिन को छोड़कर सभी सदस्य एकसदनीय व्यवस्थापिका के विरोधी थे। इस सम्बन्ध में हेमिल्टन के निम्न विचार महत्वपूर्ण हैं—“महा-द्वितीय कांग्रेस एकसदनीय सभा के दोषों को स्पष्ट रूप से व्यक्त करती है। प्रायः यह हुआ है कि अनेक प्रस्ताव उमके द्वारा दूसरे दिन अस्वीकृत करने के लिए ही पारित किये गये थे।”⁸ केन्ट ने इस सम्बन्ध में पेन्सिलवेनिया एव जार्जिया राज्य के उदाहरण

7 'The proceedings of the single chamber legislative assemblies were marked with violence instability and excesses of the worst kind —Garner *op cit*, p 548

8 Hamilton *Federalist*, Nos 62 and 63

देते हुए लिखा है कि इन राज्या में अस्थिरता के फलस्वरूप भावुक एवं भिन्न-भिन्न प्रकार की विधियाँ पारित की गयी थी। गानर का कथन है कि स्पेन, पुर्तगाल, नपल्स, मेक्सिको, बोलाविया, इक्वेडोर एवं पोरू आदि सभी राज्या ने एकसदनीय व्यवस्थापिका का परित्याग कर दिया है और द्विसदनीय व्यवस्थापिका की स्थापना की है। परंतु 1931 ई के स्पेन के संविधान के अन्तर्गत एकसदनीय व्यवस्थापिका की स्थापना की गयी थी।

भारत के नवीन संविधान में द्विसदनीय व्यवस्थापिका स्थापित की गयी है। कुछ भारतीय राज्या में एकसदनीय व्यवस्थापिका भी है। मध्य प्रदेश में द्वितीय सदन की स्थापना का प्रस्ताव 1959 ई में पारित हुआ था परंतु 1969 ई में ही द्वितीय सदन—विधान परिषद (Legislative Council)—की स्थापना हुई। कुछ भारतीय राज्यों ने द्वितीय सदन को समाप्त करने की मांग की है। साम्यवादी चान में एकसदनीय व्यवस्थापिका है।

व्यवस्थापिका के कार्य

व्यवस्थापिका का प्रधान कार्य विधि निर्माण करना है। विधि निर्माण के अतिरिक्त उसके अन्य कार्य भी हैं। किसी देश की व्यवस्थापिका के कार्य उस देश के संविधान के स्वरूप पर निर्भर करते हैं। व्यवस्थापिका के कार्यों एवं दायित्व का विधायी, संवैधानिक कार्यपालिका तथा प्रशासनिक, न्यायिक एवं वित्तीय श्रेणियाँ में वर्गीकृत किया जाता है।

1 विधायी एवं संवैधानिक कार्य (Legislative and Constitutional Functions)

परिवर्तनशील वर्तमान सामाजिक परिस्थितियों में प्रति वर्ष प्रत्येक देश में नवीन विधियों की आवश्यकता पड़ती है। व्यवस्थापिका इस आवश्यकता की पूर्ति करती है। वह विधि निर्माण का प्रमुख एवं प्रधान स्रोत है परंतु एकमात्र स्रोत नहीं है। आधुनिक व्यवस्थापिकाओं पर इतना अधिक कार्य भार होता है कि वे अपने इस प्रमुख दायित्व को मंती प्रकार सम्पादित नहीं कर पाती हैं। इससे अतिरिक्त, अनेक ऐसे विषय होते हैं जिनके सम्बन्ध में विधि निर्माण हेतु विशेष ज्ञान एवं योग्यता की आवश्यकता होती है। अतः व्यवस्थापिका कार्यपालिका का विधि बनाकर उसकी सीमा के अन्तर्गत आदेश, नियम उपनियम आदि बनाने का अधिकार प्रदान कर देती है। यह प्रदत्त विधान या व्यवस्थापन (Delegated Legislation) या उप-विधान (Subordinate Legislation) की सत्ता दी जाती है। प्रदत्त विधान की आधुनिक काल में असाधारण वृद्धि हुई है। ऐसी विधियों के सदन में कभी-कभी तो कुछ मामलों में सदन की स्वीकृति की भी आवश्यकता नहीं पड़ती।*

सभी देशों की व्यवस्थापिकाओं की विधि निर्माण सम्बन्धी शक्तियाँ समान नहीं

हैं। जिन देशों में व्यवस्थापिकाएँ प्रभुत्व-सम्पन्न होती हैं वहाँ वे हर प्रकार की विधि का निर्माण कर सकती हैं। यथा—ग्रेटब्रिटेन की संसद। ब्रिटिश संसद प्रभुत्व-सम्पन्न है अतः विधि निर्माण के क्षेत्र में उस पर किसी प्रकार का कोई प्रतिबंध नहीं है। उसके द्वारा निर्मित प्रत्येक विधि देश के 'यापालया' के लिए बंधनकारी है। इसके विपरीत, लिखित संविधान एवं संघीय देशों में विधानमण्डल सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न नहीं होता है। फलस्वरूप उनकी विधि निर्माण की शक्ति सीमित होती है तथा 'यापालया' के द्वारा विधियाँ को अवैधानिक घोषित किया जा सकता है। उदाहरणार्थ संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस और भारत, कनाडा एवं आस्ट्रेलिया की संसदें तथा स्विटजरलैण्ड की फेडरल असम्बली की विधायी शक्ति सीमित है। स्विज संविधान में जनता को जनमत-संग्रह (Referendum) के माध्यम से फेडरल असम्बली द्वारा निर्मित विधियाँ को अस्वीकृत करने का भी अधिकार प्राप्त है। सघातमक राज्यों में संघीय विधियाँ को प्रस्तावित करने का भी अधिकार प्राप्त है। सघातमक राज्यों में संविधान की व्याख्या एवं व्यवस्थापिका की विधियों की वैधानिकता की जांच का अधिकार 'यापालिका' को प्राप्त होता है। लेकिन स्विटजरलैण्ड में संघीय असम्बली को संविधान की व्याख्या का अधिकार प्रदान किया गया है। सामान्यतः व्यवस्थापिका की विधि निर्माण की शक्ति पर निम्नलिखित सीमाएँ होती हैं

- (1) संघीय संविधानों में केन्द्रीय या संघीय एवं घटक इकाइयों की सरकारों में शक्तियों का स्पष्ट विभाजन होता है। संघीय एवं क्षेत्रीय सरकारें केवल अपने अपने क्षेत्र में सम्बन्धित विषयों पर ही विधि निर्माण कर सकती हैं।
- (2) कुछ देशों में क्षेत्रीय या प्रांतीय व्यवस्थापिकाओं की शक्ति सीमित होती है लेकिन केन्द्रीय व्यवस्थापिका की शक्ति सीमित नहीं होती। उदाहरण के लिए, ब्रिटेन के अधीन उत्तरी आयरलैण्ड की व्यवस्थापिका की शक्ति सीमित है। दक्षिणी अफ्रीका की संसद की शक्तियाँ असीमित हैं जबकि उसी गणराज्य के चार प्रांतों—केप प्रांत, नटाल, ओरेंज फ्री स्टेट एवं ट्रांसवाल—की व्यवस्थापिकाओं की शक्तियाँ सीमित हैं।
- (3) एकतंत्रीय राज्यों में पाँचवें फ्रेंच गणराज्य की भाँति यह सम्भव है कि केन्द्रीय एवं क्षेत्रीय सरकारों (व्यवस्थापिकाओं में नहीं) में विधि निर्माण की शक्ति विभाजित हो तथा कुछ विषयों में प्रतिनिधि सभा को विधि निर्माण का अधिकार हो एवं शपथ मामलों में कार्यपालिका को विधि निर्माण का अधिकार हो। पाँचवें फ्रेंच गणराज्य के संविधान में कुछ विषय पूणतया संसद के क्षेत्रांतगत हैं जैसे वित्त, सुरक्षा, सम्पत्ति एवं नागरिक अधिकार राष्ट्रीयता आदि। शपथ मामलों में कार्यपालिका का अध्यादेश जारी करने का अधिकार प्राप्त है।

- (4) कुछ देशों की व्यवस्थापिकाओं को संविधान द्वारा कुछ विषयों में विधि निर्माण का अधिकार प्रदान नहीं किया गया है। उदाहरण के लिए, संयुक्त राज्य अमेरिका की संघीय अथवा राज्यों की व्यवस्थापिकाओं को विधान-भेद के आधार पर

नागरिक अधिकारों को सीमित करने की शक्ति प्राप्त नहीं है। इसके अतिरिक्त, संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस या किसी राज्य की व्यवस्थापिका के द्वारा किसी व्यक्ति को उसकी सम्पत्ति, जीवन व स्वतन्त्रता से विधि की उचित प्रक्रिया (due process of law) के बिना वंचित नहीं किया जा सकता। किसी व्यक्ति की सम्पत्ति बिना मुआवजा दिये शासन द्वारा हस्तगत नहीं की जा सकती। किसी राज्य को सीनेट में समान प्रतिनिधित्व से ससदीय विधि अथवा संवैधानिक संशोधन द्वारा वंचित नहीं किया जा सकता। विधायी शक्ति पर इस प्रकार के प्रतिबंध भारत, मलेशिया जैसे देशों के नवीन संविधानों में भी हैं।

(5) संवैधानिक संशोधन सम्बन्धी विधियों पर व्यवस्थापिका का सामान्यतः अनियंत्रित क्षेत्राधिकार नहीं होता। यह व्यवस्थापिकाओं की स्वाभाविक विधायी शक्ति पर प्रतिबंध है। इंग्लैंड एवं यूजीलैंड की संसदे इसका अपवाद हैं। ह्यूबेर्ग का मत है कि "संविधान का उद्देश्य (व्यवस्थापिका सहित) शासन-प्रणाली की स्थापना एवं उसकी व्यवस्था करना होता है। अतः यह सव्या उचित है कि व्यवस्थापिका को उस अंग से उच्च नहीं बनाया जाना चाहिए जिसके द्वारा व्यवस्थापिका का निर्माण हुआ है।"¹⁰

विधि निर्माण से सम्बन्धित एक दूसरा प्रश्न भी है। व्यवस्थापिकाओं द्वारा पारित की जाने वाली विधियों के सम्बन्ध में व्यावहारिक दृष्टि से आखिरी निर्णय कौन करता है? दूसरे शब्दों में, विधि निर्माण में व्यवस्थापिका का क्या भाग है? संसद प्रधान देशों में—जैसे इंग्लैंड, भारत सहित राष्ट्रमण्डलीय देशों में—विधियों को प्रस्तावित करने का दायित्व कार्यपालिका—मंत्रिमण्डल—का होता है। ससदीय प्रणाली वाले देशों में व्यवस्थापिकाएँ विधि निर्माण के सम्बन्ध में मंत्रिमण्डल का नतुत्व स्वीकार करती हैं। लेकिन इसका अर्थ यह नहीं है कि कार्यपालिका पर विधियों को प्रस्तावित करने के सम्बन्ध में प्रतिबंध नहीं है। कर एवं व्यय सम्बन्धी कुछेक विधियों का व्यवस्थापिकाओं के समक्ष अनिवार्य प्रस्तुत किया जाता है। इन मामलों में मंत्रिमण्डल को कोई स्वतन्त्रता नहीं होती। शेष मामलों में मंत्रिमण्डल विधि विधायी विधानमण्डल के समक्ष प्रस्तावित करने या प्रस्तावित न करने में पूर्ण स्वतन्त्र होता है।

संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस विधि को प्रस्तावित करने के सम्बन्ध में ससदीय प्रणाली व देशों की अपेक्षा अधिक स्वतन्त्र है। परन्तु निश्चित रूप से यह नहीं कहा जा सकता कि अध्यक्षात्मक देशों में विधियों का प्रस्तावित करने में महत्वपूर्ण भूमिका व्यवस्थापिका और कार्यपालिका में किस वं हाथों में है। राष्ट्रपति मधीय कांग्रेस व नाम सदन नज़र विधियों प्रस्तावित करता है। लेकिन राष्ट्रपति व द्वारा प्रस्तावित विषयों पर विधि बनाने या न बनाने का अंतिम निर्णय कांग्रेस ही करती है। कांग्रेस में विधि निर्माण के सम्बन्ध में गमितियाँ महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं। जहाँ विधि निर्माण के सम्बन्ध में अंतिम निर्णय राष्ट्रपति द्वारा ही किया जाता है। याम्य में निश्चितता गमितियाँ व रूप में समष्टि नताओं व द्वारा नियंत्रित

हैं। लेकिन इतने पर भी व्यवस्थापिका का बहुमत दल विधि निर्माण में महत्वपूर्ण भाग लेता है। इंग्लैण्ड की भाँति अमेरिकी कांग्रेस को भी कुछ विधियाँ—यथा, राजकीय धन विधेयक—को अनिवार्य पारित करना पड़ता है।

द्वितीयरे का मत है कि इंग्लैण्ड एवं संयुक्त राज्य अमेरिका दोनों देशों में विधेयको के सम्बन्ध में पर्याप्त साम्य है। दोनों ही देशों में व्यवस्थापिका के नेताओं द्वारा व्यवस्थापिका का कार्यन्वय निश्चित किया जाता है। परन्तु दोनों देशों में एक महत्वपूर्ण अंतर भी है। ब्रिटेन में व्यवस्थापिका का नेता ही शासन (कायपालिका) का नेता होता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में अध्यक्षीय प्रणाली के कारण व्यवस्थापिका का नेता व्यवस्थापिका का ही प्रमुख नेता होता है, वह शासन (कायपालिका) का नेता नहीं होता है। भारत में ब्रिटिश व्यवस्था का अनुगमन किया गया है।

विधि निर्माण प्रणाली भी सभी देशों में समान नहीं है। गैर वित्तीय एवं वित्तीय विधेयको के पारित होने की प्रकृति एक दूसरे से भिन्न है। शासकीय एवं व्यक्तिगत सदस्यों द्वारा प्रस्तावित विधेयको के पारित करने की प्रणाली में भी अंतर होता है।¹¹

संविधान में संशोधन भी व्यवस्थापिका द्वारा ही किया जाता है। इंग्लैण्ड की संसद को इस सम्बन्ध में अनियंत्रित अधिकार प्राप्त है। संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस के दोनों सदन द्वारा संशोधन-प्रस्तावों का प्रभावकारी होने के लिए पारित होना आवश्यक है। भारत में संसद को संविधान के अनेक उपबंधों को संशोधित करने का अधिकार है। सोवियत संघ में सर्वोच्च सोवियत को संवैधानिक संशोधन का अधिकार है। स्विट्जरलैण्ड में भी संविधान के संशोधन में वहाँ की फेडरल असेम्बली महत्वपूर्ण भाग लेती है।

2. कार्यपालक एवं प्रशासकीय कार्य

(Executive and Administrative Functions)

व्यवस्थापिका द्वारा समदीय प्रणाली वाले देशों में कार्यपालिका पर नियंत्रण रखा जाता है। मंत्रिमण्डल व्यवस्थापिका अर्थात् व्यवहार में निम्न सदन के प्रति अपनी समस्त नीतियों एवं कार्यों के लिए उत्तरदायी होता है। अध्यक्षीय प्रणाली वाले देशों—यथा, संयुक्त राज्य अमेरिका—में कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं होती लेकिन व्यवस्थापिका का कार्यपालिका पर नियंत्रण होता है तथा कार्यपालिका व्यवस्थापिका की उपेक्षा नहीं कर सकती।

समदीय प्रणाली वाले देशों में प्रशासन से सम्बंधित विषयों पर प्रश्न पूछ कर काम रोको, निन्दा आदि प्रस्ताव उपस्थित करके, बहस को माँग एवं शासन के कार्यों की आलोचना करके कार्यपालिका पर नियंत्रण रखा जाता है। जर्मनी का प्रस्ताव पारित होने पर मंत्रिमण्डल द्वारा त्यागपत्र देना अनिवार्य है।

संयुक्त राज्य अमेरिका में कांग्रेस का अवरोध एवं सन्तुलन की व्यवस्था के अधीन कार्यपालिका को नियंत्रित करने के अवसर प्राप्त हैं। उदाहरण के लिए, अमेरिकी राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियाँ को प्रभावी बनाने के लिए सीनेट के दो तिहाई बहुमत से उनकी स्वीकृति आवश्यक है। इसी प्रकार, विदेशों से काये संधियों को भी प्रभावकारी बनाने के लिए 2/3 बहुमत से उनका सीनेट द्वारा अनुमोदन आवश्यक है। युद्ध की घोषणा एवं शान्ति स्थापना की भी शक्ति व्यवस्थापिका में होती है। दूसरे शब्दों में, वदेशिक एवं सुरक्षा सम्बन्धी विषयों में भी व्यवस्थापिका को व्यापक अधिकार प्राप्त हैं। इंग्लैण्ड में सन्धि करने की शक्ति कार्यपालिका को प्राप्त है। इसके विपरीत, अमेरिका में सन्धि के मामले में व्यवस्थापिका (सीनेट) की अनुमति आवश्यक है। स्विट्जरलैण्ड में भी फेडरल असेम्बली द्वारा संधियाँ की स्वीकृति आवश्यक होती है। स्मरणीय है कि अमेरिका में सन्धि के मामले में कांग्रेस के दोनों सदनों को शक्ति प्राप्त नहीं है अपितु उसके एक भाग—सीनेट—को ही संधि सम्बन्धी अधिकार प्राप्त हैं। लेकिन इंग्लैण्ड में सदन संधि एवं युद्ध के लिए आवश्यक वित्तीय अनुदान एवं विदेश विभाग के अनुदानों को अस्वीकृत करके अप्रत्यक्ष रूप से इन मामलों में हस्तक्षेप कर सकती है।

युद्ध की घोषणा के सम्बन्ध में दो प्रकार के देश हैं। इंग्लैण्ड एवं राष्ट्रमण्डलीय देशों में कार्यपालिका द्वारा ही युद्ध की घोषणा की जाती है। सदन से इतनी स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती। स्वीडन भी इसी श्रेणी में आता है। लेकिन दूसरी श्रेणी के देशों में संयुक्त राज्य अमेरिका प्रमुख देश है। अमेरिकी कांग्रेस में ही युद्ध की घोषणा का अधिकार प्राप्त है। फ्रांस के पाँचवें गणराज्य के संविधान के अनुसार युद्ध की घोषणा का अधिकार फ्रेंच सदन को है। लेकिन इंग्लैण्ड एवं उस वंश के देशों में सदन अप्रत्यक्ष रीति से अर्थात् आवश्यक धन की स्वीकृति अथवा अस्वीकृति द्वारा इस अधिकार को नियंत्रित करती है। संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस को युद्ध की घोषणा का सर्वप्रधान अधिकार तो है लेकिन राष्ट्रपति विदेश नीति के संचालन से ऐसी स्थिति उत्पन्न कर सकता है कि कांग्रेस को युद्ध की घोषणा करना अनिवार्य हो जाये। कुछ व्यवस्थापिकाओं को राज्य के प्रमुख अधिकारियों को चुनने का अधिकार प्राप्त होता है। उन्हें निर्वाचन सम्बन्धी कार्यों का भरा दे सकते हैं। उदाहरण के लिए, स्विट्जरलैण्ड में फेडरल असेम्बली (संघीय व्यवस्थापिका) द्वारा परिषद के राष्ट्रपति तथा संघीय कार्यपालिका परिषद के (कदरत राजसल) के सदस्य, 'यायाधीश' एवं प्रधान सनापति का निर्वाचन किया जाता है। भारत में राष्ट्रपति का निर्वाचन करने वाले निर्वाचक-मण्डल के सदस्यों में भारतीय मूल के दोना सदन के निर्वाचित सदस्य भी होते हैं। भारत के उपराष्ट्रपति का निर्वाचन भी भारतीय सदन द्वारा किया जाता है। फ्रांस के राष्ट्रपति का निर्वाचन वहाँ के दोना सदन की संयुक्त बैठक में होता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति पद के किसी भी प्रत्यासी को बहुमत प्राप्त न होने पर प्रतिनिधि सभा को यह अधिकार

कार प्राप्त है कि वह सबसे अधिक मत पाने वाले प्रथम तीन प्रत्याशियों में से किसी भी एक प्रत्याशी का राष्ट्रपति चुन ले। उपराष्ट्रपति पद के लिए भी यदि किसी प्रत्याशी को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं होता है तो सीनेट को सबसे अधिक मत पाने वाले दो प्रत्याशियों में से किसी एक को उपराष्ट्रपति निर्वाचित करने का अधिकार प्राप्त है। इसके अतिरिक्त, कांग्रेस के दोनों सदन का अपने सदस्यों की निर्वाचन सम्बन्धी योग्यताएँ, अपन निर्वाचनों एवं निर्वाचन सम्बन्धी विवादों के सम्बन्ध में निर्णय करने का अधिकार प्राप्त होता है।

व्यवस्थापिका का एक महत्वपूर्ण कार्य शासन की आलोचना करना होता है। महत्वपूर्ण सावजनिक मामला पर व्यवस्थापिका में वाद विवाद होते हैं। व्यवस्थापिकाएँ जनता की शिकायतों एवं लोकमत को प्रकाश में लाने का एक सबल माध्यम हैं। जान स्टुअर्ट मिल के अनुसार वे 'शिकायतों की समिति एवं 'विचारों के सदन' के रूप में कार्य करती हैं।¹²

3 वित्तीय कार्य (Financial Functions)

आधुनिक राज्यों में व्यवस्थापिका का राज्य के वित्त पर पूर्ण नियन्त्रण होता है। सभी लोकतान्त्रिक देशों में यह नियम है कि राजकोष में से एक पैसा भी व्यवस्थापिका की स्वीकृति के बिना व्यय नहीं किया जा सकता और जनप्रतिनिधियों की स्वीकृति के बिना न कोई कर ही लगाया जा सकता है। वित्त सम्बन्धी शक्तियाँ सामान्यतः निम्न सदन में ही अधिष्ठित होती हैं और इसके सदस्य सीधे जनता द्वारा सावजनिक वयस्क मताधिकार के आधार पर चुने जाते हैं। समस्त वित्त विधेयक निम्न सदन में ही सर्वप्रथम प्रस्तुत किये जाते हैं। यह वर्तमान समय में एक सुस्थापित परम्परा है। इंग्लैण्ड, अमेरिका, फ्रांस, कनाडा और भारत आदि देशों में यही परम्परा है। सामान्यतः वित्त विधेयकों के सम्बन्ध में द्वितीय सदन को प्रथम सदन के समान अधिकार प्राप्त नहीं होते हैं। लेकिन अमेरिकी सीनेट इसका अपवाद है।

कायपालिका द्वारा वार्षिक आय व्यय का विवरण (बजट) तैयार किया जाता है और व्यवस्थापिका के समक्ष स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जाता है। वह कायपालिका द्वारा प्रस्तावित मदों में कटौती कर सकती है। व्यवस्थापिका द्वारा जिस रूप में बजट पारित किया जाता है उसी प्रकार एवं स्वीकृत मदों में ही धन व्यय किया जा सकता है। व्यवस्थापिका यह भी देखती है कि कायपालिका उसके द्वारा स्वीकृत धनराशि को निश्चित नियमों के अनुसार ही व्यय करती है। अतः वह लेखा-परीक्षण (audit) भी करती है। इसके लिए व्यवस्थापिका समितियों का निर्माण करती है जैसे साव-

12 They debate great issues of public concern. The constitution 'a ground inquest of the nation. They act as what John Stuart Mill called a committee of grievances' and 'a congress of opinions' —Wheare, K. C. *Legislatures*, p. 1

जनिक लेखा समिति एवं अनुमान समिति । इसके अतिरिक्त, महालेखा परीक्षक भी वार्षिक रिपोर्ट संसद के समक्ष विचार हेतु प्रस्तुत की जाती है ।

4 न्यायिक कार्य

(Judicial Functions)

व्यवस्थापिका द्वारा अनेक देशों में न्यायिक कार्य किये जाते हैं । इंग्लैंड की संसद का द्वितीय सदन—लॉर्ड्स सभा—देश का सर्वोच्च अपीलीय न्यायालय है । संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, न्यायाधीशों एवं सघीय अधिकारियों के विरुद्ध महाभियोग की जाच सीनेट करती है । प्रतिनिधि सदन द्वारा महाभियोग का प्रस्ताव किया जाता है । ऐसी स्थिति में सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश सीनेट की अध्यक्षता करता है । भारतीय संसद को भी राष्ट्रपति के विरुद्ध महाभियोग की जाच करने का अधिकार है । फ्रांस में राष्ट्रपति एवं किसी मंत्री पर महाभियोग लगाये जाने पर 'काउंसेल ऑफ रिपब्लिक' न्यायालय का कार्य करती है ।

व्यवस्थापिका का आकार

विधि निर्माण में वाद विवाद एवं विचार विमर्श विशेष एवं महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं । सामान्यतः विचार विमर्श के सम्बन्ध में एक से दो भले होते हैं । जब विवेच्य विषय वा सम्बन्ध राष्ट्र से हो, तो दो की अपेक्षा दो से अधिक की संख्या अपेक्षित है । दूसरे शब्दों में, विधि निर्माण के हेतु व्यवस्थापिका में पर्याप्त सदस्य संख्या होनी चाहिए जिससे समाज के सभी वर्गों एवं हितों तथा विचारों का समुचित प्रतिनिधित्व प्राप्त हो सके । ऐसी अवस्था में ही विधानमण्डल द्वारा निर्मित विधि व्यापक स्वीकृति पर आधारित हो सकती है । व्यवस्थापिका की सदस्य-संख्या के निर्धारण के सम्बन्ध में किसी सिद्धांत या नियम की स्थापना सम्भव नहीं है । प्रत्येक देश के आकार या क्षेत्रफल, जनसंख्या अथवा अन्य आवश्यकताओं के अनुसार जनसंख्या के आधार पर या क्षेत्रफल या जनसंख्या में भी अन्तर होता है । 1789 ई. की फ्रांस की व्यवस्थापिका सबसे बड़ी व्यवस्थापिका थी । इसमें 1,200 सदस्य थे । जनता द्वारा निर्वाचित आधुनिक सदन में एक तरफ बड़े अर्थात् अधिक सदस्य-संख्या वाले सदन हैं तो दूसरी तरफ छोटे अर्थात् कम सदस्य-संख्या वाले सदन हैं । उदाहरण के लिए, इंग्लैंड की कॉमन्स सभा में 630 सदस्य हैं । फ्रांस की राष्ट्रीय सभा में 482, इटली के चेम्बर आफ डेपुटीज़ में 630, भारतीय लोकसभा में 525, जर्मन बुन्डस्टेग में 496, अमेरिकी प्रतिनिधि सदन में 435, सोवियत रूस की सघ सावियन में 791 सदस्य हैं । यह सभी सदन आकार में बहुत बड़े हैं और जन-समाज से प्रतीत होते हैं । बहुदावार हान के कारण यह मुचाक रूप से अपने दायित्वों का सम्पादन नहीं कर पाते हैं । जहाँ ऐसे बहुत सदस्य-संख्या वाले सदन हैं, वहाँ दूसरी तरफ अनेक सदन की सदस्य संख्या बहुत कम भी है । उदाहरण के लिए, संयुक्त राज्य अमेरिका में दो राज्यों निबदा एवं डिलावर की सीनेट में केवल 17 सदस्य हैं और इन राज्यों की सीनेट एक समिति से प्रतीत होती है । स्विट्ज़रलैंड की राष्ट्रीय

२१ परिषद (National Council of State) में 44 सदस्य हैं। दक्षिणी अफ्रीका की असेम्बली में 159 एव आस्ट्रेलिया की प्रतिनिधि सदन में 121 सदस्य हैं। कुछ व्यवस्थापिकाएँ आश्चर्यजनक रूप से बड़ी हैं, जैसे संयुक्त राज्य अमेरिका के 'यू हैम्पशायर' के प्रतिनिधि सदन में 400 सदस्य हैं जबकि वहाँ की जनसंख्या 6 लाख है। दूसरी तरफ 'यूयाक' राज्य की जनसंख्या 1 करोड़ 70 लाख है लेकिन उसकी असेम्बली में केवल 150 सदस्य हैं। ह्वीयर के अनुसार यह आश्चर्यजनक है कि 'संयुक्त राज्य अमेरिका' एव भारत जैसे बृहद जनसंख्या वाले देशों की व्यवस्थापिका के सदना की सदस्य-संख्या ग्रेट ब्रिटेन, इटली एव फ्रांस के सदना की तुलना में काफी कम है। उपयुक्त दोनों देशों के सदना द्वारा अपेक्षाकृत अधिक जनता का प्रतिनिधित्व किया जाता है। यह सत्य है कि सघातमक राज्य होने के कारण एव भारतीय जनता को राष्ट्रीय एव राज्या की व्यवस्थापिकाओं में ही प्रतिनिधित्व प्राप्त है। लेकिन फिर भी यह विचारणीय है कि क्या ग्रेट ब्रिटेन इटली एव फ्रांस के विधायी सदन विशेष बड़े हैं या अमेरिकी एव भारतीय व्यवस्थापिका के सदन विशेष छोटे हैं।¹³

इसके अतिरिक्त द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका वाले देशों में द्वितीय सदन की सदस्य-संख्या कम होती है। इंग्लैण्ड की लॉर्ड्स सभा इसका अपवाद है। उसकी सदस्य-संख्या कामंस सभा से भी अधिक है। लेकिन व्यवहार में लॉर्ड्स सभा के सभी सदस्य उसकी बैठक में भाग नहीं लेते। सोवियत सभ की मुन्गीम सोवियत के दोनों सदना—निम्न सदन (सभ सोवियत) एव उच्च सदन (राष्ट्रीयताओं की सोवियत)—की सदस्य संख्या में बहुत अधिक अंतर नहीं है। सोवियत उच्च सदन की सदस्य संख्या 653 है जबकि निम्न सदन में 791 सदस्य हैं। लेकिन अमेरिका, कनाडा, आस्ट्रेलिया, स्विट्जरलैण्ड एव भारत के द्वितीय सदना की सदस्य-संख्या प्रथम सदन की तुलना में कम है। संयुक्त राज्य अमेरिका की सीनेट की सदस्य-संख्या केवल 100 है।

ह्वीयर का कथन है कि अधिकांश देशों की व्यवस्थापिका के सदना—विशेषकर निम्न सदना—की सदस्य संख्या सामान्यतः 100 से 300 के मध्य में है।¹⁴ उन्होंने अपने मत के समर्थन में कनाडा का हाउस ऑफ कामंस (265 सदस्य), बेल्जियम के निम्न सदन (212 सदस्य), स्विट्स निम्न सदन (233 सदस्य), वेल्जियम के नेशनल काउंसिल (196 सदस्य), आयरलैण्ड (144 सदस्य), नीदरलैण्ड (150 सदस्य), डनिस (179 सदस्य) के उदाहरण दिये हैं। यूजीलैण्ड के निम्न सदन—प्रतिनिधि सदन—की सदस्य-संख्या केवल 80 है। ह्वीयर का कथन कि अधिकांश निम्न सदना की सदस्य संख्या 300 से अधिक नहीं है। यह केवल कम जनसंख्या एव छोटे उपयुक्त देशों के सदन में ही सत्य है, लेकिन इंग्लैण्ड, भारत, रूस, फ्रांस, अमेरिका आदि देशों के निम्न सदना की सदस्य-संख्या अपेक्षाकृत अधिक होती है।

द्विचारे का मत है कि व्यवस्थापिका की सदस्य संख्या का फलस्वरूप उत्तम संगठन एवं कार्य-प्रवृत्ति सम्बन्धी अनेक महत्वपूर्ण समस्याएँ उत्पन्न होती हैं। उदाहरण के लिए, बड़े सदन के समक्ष प्रथम समस्या स्थान की होती है। इंग्लण्ड की कामन्स सभा का भवन अपनी सदस्य संख्या को देखते हुए छोटा है। 1943 ई. में उसके पुनर्निर्माण के समय इस प्रस्ताव को अस्वीकार कर दिया गया था कि कॉमन्स का भवन को इतना बड़ा बनाया जाय कि सभी सदस्य स्थान पा सकें। इंग्लण्ड अपवाद है अथवा सभी देशों के सदन में सदस्यों के बैठने की समुचित व्यवस्था होती है।

व्यवस्थापिका सभा की कितनी सदस्य-संख्या उचित है ? फाइनर के अनुसार इस सम्बन्ध में विचारणीय बात यह है कि प्रतिनिधियों की संख्या जितनी अधिक होगी उतने ही छोटे निर्वाचन क्षेत्र होंगे और इससे जनता को अपेक्षाकृत अधिक प्रतिनिधित्व प्राप्त होगा। श्रेष्ठ विधि के निर्माण के लिए प्रतिनिधित्व का प्रधान महत्व है। लेकिन अधिक सदस्य संख्या के कारण प्रभावशाली कार्य-प्रवृत्ति को अपनाया कठिन हो जाता है। अतः पूर्ण प्रतिनिधित्व को अधिकतम महत्व दिया जाना चाहिए। कार्य-प्रवृत्ति सम्बन्धी आपत्ति के सम्बन्ध में फाइनर का मत है कि 'विधि निर्माण का अधिकांश कार्य समितियों द्वारा किया जाता है।' अतः फाइनर ने आधुनिक लोकतन्त्रीय राज्यों के निम्न सदन की संख्या 800 निश्चित की है। उसने सदस्य-संख्या के बढान का उग्र समर्थन किया है। 'नियोजन के युग में व्यवस्थापिका को बड़ा होना चाहिए। यदि वर्ष में 365 दिन का नहीं बढ़ाया जा सकता तो अपना कार्य मार को बहन करने के लिए व्यवस्थापिका के सदस्यों की सरया में वृद्धि की जानी चाहिए।' ¹⁵

व्यवस्थापिका का कार्यकाल

व्यवस्थापिका के कार्यकाल या अवधि की समस्या इस मूल प्रश्न से सम्बन्धित है कि प्रतिनिधित्व कसा होना चाहिए ? यदि प्रतिनिधि सदन जनता की इच्छा का भली प्रकार एवं उचित ढंग से प्रतिनिधित्व करे तो प्रतिनिधि सदन का कार्यकाल छोटा होना चाहिए। जॉन आदम (John Adams) का कथन था कि अमरीकी संविधान के निर्माण के समय यह विचार बहुत लोकप्रिय था कि व्यवस्थापिका का कार्य-काल छोटा होना चाहिए। 'जहाँ वार्षिक चुनाव नहीं होते वहाँ अत्याचार का आरम्भ हो जाता है।' अतः अमरीका के संविधान के निर्माण-काल में मुख्य प्रश्न अत्याचार से रक्षा का था, न कि शासन में क्षमता से। शासन की क्षमता की उस समय उपेक्षा की गयी थी। अमरीकी प्रतिनिधि सदन का द्विवर्षीय कार्यकाल बिना वास्तविक विवाद के संविधान के निर्माताओं ने स्वीकार कर लिया था। उस समय की परिस्थिति में ऐसा सम्भव था। 'फ़ेडरलिस्ट' (The Federalist) नामक रचना में प्रतिनिधि सदन के एकावर्षीय कार्यकाल की अपेक्षा द्विवर्षीय कार्यकाल के पक्ष में निम्न दोम तर्क दिए गए हैं (1) उस समय सदन पर नियंत्रण की कम आवश्यकता थी। संविधान

द्वारा अथ सघीय अगो के माध्यम से प्रतिनिधि सदन की शक्ति पर पर्याप्त प्रतिबंध लगा दिये गये थे। (2) योग्य विधायक बनने के लिए विधि एवं उसके निमाण का पर्याप्त ज्ञान होना आवश्यक है। यह ज्ञान व्यावहारिक अनुभव से ही सम्भव होता है। अतः अमेरिकी संविधान निमाताओं ने एक वर्ष के स्थान पर द्विवर्षीय कार्यकाल को स्वीकार किया। (3) इसके अतिरिक्त, लम्बा कार्यकाल व्यवस्थापिका के विघटन एवं नवीन निर्वाचन सम्बन्धी कठिनाइयों से भी मुक्ति प्रदान करता है।

यूरोपीय देशों की व्यवस्थापिकाओं के कार्यकाल भिन्न भिन्न हैं। इंग्लैंड का निम्न सदन—कॉमन्स सभा—का कार्यकाल पांच वर्ष है। 1911 ई. के पूर्व इसका कार्यकाल सात वर्ष था। 1641 ई. के अधिनियम के अनुसार इंग्लैंड की संसद का कार्यकाल केवल तीन वर्ष था। 1716 ई. में सप्तवर्षीय अधिनियम (The Septennial Act) के अनुसार इसका कार्यकाल सात वर्ष कर दिया गया था। संसदीय अधिनियम 1911 ई. के पारित होने पर कॉमन्स सभा विश्व का सर्वाधिक शक्तिशाली सदन बन गया है। लाउ सभा की शक्तियाँ सीमित कर दी गयी हैं। अतः कॉमन्स पर अपेक्षाकृत अधिक नियंत्रण की आवश्यकता अनुभव नहीं की गयी। जनमत संग्रह के प्रस्ताव को अस्वीकार कर दिया गया। अतः कॉमन्स सभा पर नियंत्रण का केवल एक ही साधन रह जाता है और वह है कि कॉमन्स सभा के कार्य-काल को कम कर दिया जाय। इस व्यवस्था का विरोधी दल के कुछ सदस्यों ने इस आधार पर विरोध किया है कि शीघ्र चुनावों के कारण दलीय नियंत्रण बढ़ जायेगा और मन्त्रिमण्डल की शक्ति में अधिक वृद्धि हो जायेगी तथा व्यक्तिगत सदस्यों की स्वतन्त्रता सीमित हो जायेगी। इसके अतिरिक्त संसदीय जीवन के खर्च में वृद्धि हो जायेगी। अनुदारदलीय सदस्यों के दबाव के कारण अधिनियम में यह धारा जोड़ दी गयी है कि अकेले कॉमन्स सभा एवं राजा के द्वारा संसद के पांच वर्ष के कार्यकाल में वृद्धि नहीं की जा सकती। लेकिन फाइनेर के अनुसार आज यह प्रश्न विचारणीय है कि क्या कॉमन्स सभा का कार्यकाल पांच वर्ष से कम नहीं होना चाहिए ?

फ्रांस में व्यवस्थापिका का कार्यकाल पांच वर्ष था। शासन व्यवस्थापिका को भंग नहीं कर सकता था। इंग्लैंड में मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर राजा के द्वारा कॉमन्स सभा को कार्यकाल के पूर्व भंग किया जा सकता है। फ्रान्स में अक्टूबर 1946 ई. के निर्वाचन अधिनियम की धारा 36 के अधीन सदस्य पांच वर्ष के लिए चुने जाते हैं। 1919 ई. के जर्मनी के वीमर संविधान के अन्तर्गत सघीय विधानमण्डल का कार्यकाल 4 वर्ष था लेकिन शासन को उसे उसके पूर्व भंग करने का अधिकार प्राप्त था।

स्विटजरलैंड की राष्ट्रीय सभा (निम्न सदन) चार वर्ष के लिए निर्वाचित होती है। लेकिन इसका कार्य-काल के मध्य में विघटित नहीं किया जा सकता। पश्चिमी जर्मनी के निम्न सदन (Bundestag) के सदस्य चार वर्ष के लिए वयस्क मताधिकार के आधार पर निर्वाचित किये जाते हैं। इटली के नवीन संविधान के अन्तर्गत चैंम्बर आफ डेपुटीज (Chamber of Deputies—निम्न सदन) का कार्यकाल 5 वर्ष है।

सोवियत रूस की सर्वोच्च सोवियत का कार्यकाल 5 वर्ष है। सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों का निर्वाचन एक साथ ही होता है। जापान के नवीन संविधान में वर्तमान की व्यवस्थापिका (Diet) के निम्न सदन—प्रतिनिधि सदन—का कार्यकाल 4 वर्ष निर्दिष्ट किया गया है। भारतीय लोकसभा का कार्यकाल 5 वर्ष है। मंत्रिमण्डल इसको कार्यकाल के पूर्व विघटित करने की मांग कर सकता है। आस्ट्रेलिया के प्रतिनिधि सदन का कार्यकाल 3 वर्ष है। कनाडा के निम्न सदन—कामस सभा—का कार्यकाल भी 5 वर्ष है। इसे भी कार्यकाल से पूर्व विघटित किया जा सकता है।

फाइनर चार वर्ष के कार्यकाल को उचित मानता है और उसका ही पक्षपाती है। उसके अनुसार चारवर्षीय कार्यकाल दला पर नियन्त्रण की दृष्टि से आवश्यक है। दलों की शक्ति में वृद्धि के फलस्वरूप व्यक्तिगत सदस्य की स्वतन्त्रता सीमित हो गयी है। सत्ताधारी नेताओं को आत्म-सन्तोष तथा निर्वाचन के धक्के से ही जगाया जा सकता है एवं जैसे जैसे निर्वाचन समीप आता जाता है वे लोकमत के प्रति अधिक सचेष्ट होते जाते हैं। फाइनर के अनुसार “इंग्लैण्ड की दृष्टि से 3 वर्ष का कार्यकाल विधायक के लिए आवश्यक ज्ञान प्राप्ति हेतु कम है लेकिन 5 वर्ष का कार्यकाल अधिक है। अतः वे 4 वर्ष की अवधि को सहज ही स्वीकार कर सकते हैं।” फाइनर निर्वाचन की अवधि को कम करने के पक्ष में एक ओर सबल तर्क देता है। आज निर्वाचको एवं मतदाताओं का सीधा सम्बन्ध है और महत्वपूर्ण विषयों के निष्पक्ष व्यवस्थापिका के बाहर ही किये जाते हैं अतः राजनीतिक दृष्टि से निर्वाचका का योग्य होना अत्यन्त आवश्यक हो गया है। यह तभी सम्भव हो सकता है जबकि राजनीतिक समस्याएँ निर्वाचका को अपने दायित्व में दीक्षित कर। अतः व्यवस्थापिका के कार्यकाल के कम होने पर जनता से शीघ्र परामर्श सम्भव होता है और विभिन्न दलों को परिवर्तित परिस्थितियों के अनुकूल अपने सक्षमों में परिवर्तन करने का अवसर मिलता है। निर्वाचको को भी राजनीतिक शिक्षा मिलती है। जनता को विभिन्न दलों के आश्वासनों एवं त्रियाकलापों के परीक्षण के अपेक्षाकृत अधिक अवसर प्राप्त होते हैं। अतः फाइनर का कथन है कि ‘व्यवस्थापिका का चारवर्षीय कार्यकाल एक आधुनिक आवश्यकता है। विशेषकर राष्ट्रीय नियोजन की बढ़ती हुई प्रवृत्ति के कारण शासन के कार्य में जिस अनुपात में वृद्धि हो रही है उसी अनुपात में उस पर लोकप्रिय नियन्त्रण भी आवश्यकता है। व्यवस्थापिका के 4 वर्ष के कार्यकाल के पूर्व व्यवस्थापिका का विघटन परिस्थितियाँ वस्तु यदि आवश्यक हो जाय तो संविधान में उसकी भी उचित व्यवस्था होनी चाहिए।’¹⁶

- 16 ‘A four years term (of a legislature) is a modern necessity a longer term is inadvisable because the broader the activity of government, the more opportunities ought there to be for reference back to the citizens the duration be set for four years with earlier dissolution if circumstances require it —
Finer, H. *op cit*, p. 390

व्यवस्थापिकाओं का विघटन एवं उप-चुनाव

व्यवस्थापिका से सम्बन्धित दो महत्वपूर्ण प्रश्न उसके विघटन एवं उप-चुनाव हैं (1) क्या व्यवस्थापिकाओं को उनके कार्यकाल के पूर्व विघटित किया जाना चाहिए ? एवं (2) इस प्रकार का विघटन एवं उप चुनाव किन परिस्थितियों में उचित है ? संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस का कार्यकाल निश्चित है और उसे घटाया या बढ़ाया नहीं जा सकता। 1919 ई. के जर्मनी के बीमर संविधान एवं फ्रांस के चतुर्थ गणतन्त्रीय संविधान में अवधि के पूर्व व्यवस्थापिका के विघटन की व्यवस्था थी। इंग्लैण्ड में भी क्राउन सदन को अवधि के पूर्व विघटित कर सकता है। अनेक अवसरों पर ब्रिटिश सदन को अवधि के पूर्व विघटित किया गया है। भारत के नवीन संविधान के अन्तर्गत प्रथम बार 1970 ई. में प्रधानमंत्री इंदिरा गांधी के परामर्श पर राष्ट्रपति द्वारा लोकसभा को विघटित किया गया था और मध्यावधि निर्वाचन हुए थे।

इंग्लैण्ड में सदन को विघटित करने का अधिकार क्राउन को प्राप्त है। लोकतन्त्र के विकास के पश्चात् राजा के व्यक्तिगत अधिकार सत्तागत क्राउन को हस्तांतरित हो गये हैं और विघटन का अधिकार मन्त्रिमण्डल को प्राप्त हो गया है। अब मन्त्रिमण्डल राजा को देश हित में विघटन का परामर्श देता है। प्रश्न यह है कि इंग्लैण्ड में मन्त्रिमण्डल किन कारणों से सदन के विघटन का प्रस्ताव करने के लिए बाध्य है ? 19वीं सदी में केवल एक सदन (1867-73 ई.) ही अपने पूरे कार्यकाल-मध्यतः कार्य कर सकी थी। इस काल में कॉमन्स सभा में उदार दल का बहुमत था। इस निर्वाचन के पूर्व इंग्लैण्ड की सदन के दलों में प्रायः धार्मिक, वदेशिक एवं व्यापारिक प्रश्नों पर मतभेद हुआ करते थे और एक दूसरे में परस्पर तीव्र विरोध हुआ करता था। बहुधा बहुसंख्यक एवं अल्पसंख्यक दलों में इन वर्षों में अधिक से अधिक बीस मतों का अंतर होता था। 1873 ई. के पश्चात् बहुमत दलों को एक-अन्य कठिनाई का सामना करना पड़ा। इंग्लैण्ड के विभिन्न दल आयरलैण्ड की स्वतन्त्रता के प्रश्न पर विभाजित थे। इस समय इंग्लैण्ड की राजनीति में स्थायित्व आयरिश शासन के 60 सदस्यों के गुट पर निर्भर रहता था। 1885 ई. में इस गतिरोध के अंत के लिए उदारवादियों एवं अनुदारवादियों दोनों ने सदन को विघटित करने का निश्चय किया था। ब्रिटिश सदन के अपनी अवधि के पूर्व विघटन के कुछ उदाहरण निम्नवत् हैं 1905 ई. में बालफोर द्वारा त्यागपत्र, 1910 ई. में लॉर्ड जॉर्ज के परामर्श पर सामाजिक एवं आर्थिक सुधारों पर जनता की राय जानने हेतु सदन को विघटित किया गया जिसके फलस्वरूप लॉर्ड-सभा की शक्तियाँ कम हुई, 1918 ई. में प्रथम विश्व युद्ध के युद्ध विराम के पश्चात् सदन का विघटन, सरक्षण के प्रश्न पर 1921 ई. में बाल्डविन का त्यागपत्र, 1931 ई. में रैम्से मैकडोनाल्ड ने थर्मदल से युक्त लोक-राष्ट्रीय सरकार का नेतृत्व किया। राष्ट्रीय सरकार में अनुदार, उदार एवं सामाजिक सदस्य शामिल थे जिनके हितों में परस्पर विरोध था। मुक्त व्यापार विपक्ष

की नीति के प्रश्न पर दत्ता में मतभेद बढ़त गये। अतः म. स.सद को विघटित कर नवीन चुनाव हुए थे।

फाइनर¹⁷ के अनुसार इंग्लैण्ड के इतिहास से हम इस समस्या का कोई सत्य उत्तर नहीं मिलता। लेकिन यह अवश्य ज्ञात होता है कि वहाँ किन परिस्थितियों में विघटन हुए थे। वे परिस्थितियाँ निम्नलिखित हैं

(i) शासन जब किसी विधेयक को पारित करना आवश्यक समझता है और विरोधी दल द्वारा उसमें गतिरोध उत्पन्न कर दिया गया हो।

(ii) सरकार को जब अपनी स्थिति का ठीक ज्ञान न हो या उस यह विश्वास हो गया हो कि जनता का विश्वास उसे प्राप्त नहीं है।

(iii) सरकार के समक्ष जब कोई ऐसा मौलिक अथवा महत्वपूर्ण नीति सम्बन्धी प्रश्न विचारणीय हो जिस पर जनता की राय लेना आवश्यक हो।

जर्मनी के बीमर सविधान (1919-1933 ई.) में विघटन की व्यवस्था थी। राष्ट्रपति को यह अधिकार प्रदान किया गया था, लेकिन सविधान के अनुसार एक कारण के लिए केवल एक बार विघटन सम्भव था। बीमर सविधान के अन्तर्गत राष्ट्रपति प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित होता था। मन्त्रिमण्डल भी जनता द्वारा प्रत्यक्षतः निर्वाचित होता था। ससदीय व्यवस्था की स्वीकृत एवं मा.प. व्यवस्था के कारण मन्त्रिमण्डल को भी राष्ट्रपति के समान ही व्यवस्थापिका को विघटित करने का अधिकार प्राप्त हो जाता था। अतः प्रश्न यह था कि मन्त्रिमण्डल विघटन का आदेश दे सकती थी या नहीं? जिन अनेक मन्त्रिमण्डलों ने विघटन की मांग की थी, उन्हें यह अधिकार प्राप्त नहीं हुआ था। जर्मनी के ससदीय जीवन में अवरोध की तीन अवस्थाओं में ही राष्ट्रपति द्वारा विघटन स्वीकार किया गया। राष्ट्रपति हिण्डेनबर्ग ने व्यवस्थापिका के विघटन की मांग को अस्वीकार कर दिया था। उसने मन्त्रिमण्डल को पदार्कूट रहने एवं कम विवादयुक्त या विवादहीन नीतियों के अनुसार कार्य करने का परामर्श दिया था। इन्हीं राष्ट्रपति हिण्डेनबर्ग ने 1932 ई. में प्रधानमन्त्री ब्रूनिंग को त्यागपत्र देने का आदेश दिया था। जर्मनी के ससदीय जीवन में प्रतिक्रियावादियों—नाजी अनुदारवादी एवं साम्यवादी—के गुट के कारण विघटन की अनेक घटनाएँ घटी थीं। प्रथम विघटन 1924 ई. में हुआ था। नवीन निर्वाचन के पश्चात् भी समस्या नहीं सुलझी। पहले की भाँति स.सद. में अनेक दल थे और उनकी स्थिति कमजोर थी। इसी वर्ष अक्टूबर 1924 ई. में स.सद. का पुनः विघटन हुआ था। जुलाई 1930 ई. में ब्रूनिंग के मिश्रित मन्त्रिमण्डल को प्रतिक्रियावादी दलों के गुट के विरोध के कारण विघटित करना पड़ा था। स.सद. के निष्प्राण होने के कारण इन विघटनों का सख्त स्पष्ट स्थायित्व था अतः ये प्रासनीय थे। लेकिन इसी अस्त्र का प्रयोग फरवरी 28, 1933 को हिटलर द्वारा प्रधानमन्त्री बनने के बाद किया गया और

संसद को विघटित करने की उसकी मांग को हिण्डेनबग ने स्वीकार कर लिया। फलस्वरूप जमनी में लोकतन्त्र का विघटन हो गया और अधिनायकतन्त्र का उदय हुआ।

तृतीय फ्रेन्च गणराज्य के संविधान के अंतर्गत राष्ट्रपति को सीनेट की अनुमति से चेम्बर ऑफ डेपुटीज को विघटित करने की शक्ति प्रदान की गयी थी। इसका केवल एक बार 1877 ई. में राजतन्त्रवादी राष्ट्रपति मैकमोहन ने प्रयोग किया एवं जुलियस साइमन को त्यागपत्र देने के लिए बाध्य किया। चेम्बर ऑफ डेपुटीज में जिसमें गणतन्त्रवादियों का बहुमत था, इससे तीव्र असंतोष उत्पन्न हो गया। फलस्वरूप राष्ट्रपति ने सीनेट से विघटन का समर्थन करने को कहा। निस्संदेह यह संवैधानिक अधिकार का दुरुपयोग था। फ्रेन्च राष्ट्रपति ने इस अधिकार का प्रयोग एक प्रकार से जनता के विरुद्ध किया था। इसके पश्चात् तृतीय गणराज्य काल में विघटन के अधिकार का प्रयोग नहीं किया गया। चतुर्थ फ्रेन्च गणराज्य के अधीन कुछ सीमाओं के अंतर्गत संसद के विघटन की व्यवस्था थी।

भारत में इंदिरा गांधी ने लोकसभा के विघटन की मांग 1970 ई. में विशेष परिस्थितियों में की थी। कांग्रेस दल में मतभेद उत्पन्न हो गये थे। फलस्वरूप दल विघटन की स्थिति में था। प्रधानमंत्री ने अपनी नीतियों के सम्बंध में सीधे जनता से स्वीकृति लेने का निश्चय किया। प्रधानमंत्री की मांग पर नवीन निर्वाचन हुए जिनमें उन्हें, उनके दल तथा उनकी नीतियों को असाधारण सफलता मिली थी। इस विघटन की मांग को निजी स्वाधेय एवं लक्ष्य से प्रेरित नहीं कहा जा सकता। यह एक स्वस्थ परम्परा है। 1970 ई. के मध्यावधि निर्वाचना के फलस्वरूप डब एवं स्थायी सरकार का निर्माण हुआ था।

व्यवस्थापिका को प्रभावित करना

व्यवस्थापिकाओं पर व्यक्तियों एवं संस्थाओं का निरंतर प्रभाव पड़ा करता है और इन सूत्रों से वे अत्यधिक प्रभावित होते रहते हैं। ह्यूयरे के अनुसार विधायकों को निम्नलिखित तरीका से प्रभावित किया जाता है

(1) निर्वाचन-काल में विधायकों द्वारा या उनके दलीय नेताओं द्वारा निष्ठा-पत्रों को दिए गए आश्वासन। चुनाव घोषणा पत्र में मतदाताओं को अनेक वादांकों सम्बंध में दल की तरफ से आश्वासन दिया जाता है। विधायकों द्वारा इनकी उपस्था नहीं की जा सकती। अधिकांश विधायक किसी दल के सदस्य होते हैं। दलीय संगठनों द्वारा निष्ठाचित विधायकों के कार्य दलीय अनुशासन एवं नियन्त्रण द्वारा प्रभावित किये जाते हैं। उन्हें विशिष्ट मामलों में किस प्रकार अपना मत देना है, इससे सम्बंध में कुछ दलों द्वारा स्पष्ट निर्देश दिए जाते हैं। हर दल एवं दल की नीति इन सम्बंध में निश्चि होती है। सामान्यतः प्रत्येक दल द्वारा अपने विधायकों से दलीय नीतियों का समर्थन की अपेक्षा की जाती है।

(2) विधायकों का जनता में सम्पर्क होता है। वह अपने निर्वाचन-क्षेत्र सदस्यों के विचारों में प्रभावित होता है। तार एवं पत्र, आवदन-पत्र (petition)

उनके विचारों एवं कार्यों के विरोध अथवा समयन में व्यक्त मत, विरोध प्रदर्शन, व्यवस्थापिका के समक्ष प्रदर्शन आदि विधायकों को प्रभावित करने के अन्य साधन हैं।

(3) अमेरिका में कांग्रेस को प्रभावित करने के लिए प्रभाव-समूहों का सफल किया जाता है। कांग्रेस के सदस्यों का प्रभावित करने की प्रक्रिया एवं प्रणाली का Lobbying की सीमा दी जाती है। इन प्रभाव-समूहों द्वारा व्यवस्थापिका के सदस्यों को प्रभावित करने के लिए अनेक प्रकार के तरीके प्रयोग में लाये जाते हैं। उदाहरण के लिए, विधायकों के चुनावों में आर्थिक सहायता देना, विभिन्न क्षेत्रों से उम्मीदवार खड़े करना, निर्वाचन-क्षेत्रों की जनता को सम्बन्धित प्रश्नों के पक्ष या विपक्ष में प्रभावित करने हेतु विधायकों को पत्रादि या प्रचार-सामग्री भिजवाना। विधायकों का प्रभावित करने के लिए भ्रष्ट एवं अनुचित तरीकों का भी प्रयोग किया जाता है।

व्यवस्थापिका को किस सीमा तक प्रभावित किया जा सकता है, यह बहुत कुछ देश विशेष की शासन प्रणाली पर निर्भर करता है। व्यवस्थापिका का शासन प्रणाली में कितना महत्व है?, व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका तथा नौकरशाही के कौन-से सम्बन्ध हैं? समदीय प्रणाली वाले देशों में प्रभाव-समूहों द्वारा व्यवस्थापिका को अपेक्षा मन्त्रिमण्डल को प्रभावित किया जाता है। लेकिन जिन ससदीय देशों में कार्यपालिका शक्तिशाली नहीं होती एवं व्यवस्थापिका अपेक्षाकृत शक्तिशाली होती है वहाँ कार्यपालिका व्यवस्थापिका की अपेक्षा नहीं कर सकती।

लेकिन संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे देशों में जहाँ शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत को मान्यता दी गयी है, व्यवस्थापिका को ही प्रभावित करने का प्रयत्न किया जाता है।

इसके अतिरिक्त जिन देशों में बहुदलीय पद्धति होती है और मिश्रित सरकारें बनती हैं वहाँ व्यवस्थापिका का कार्यपालिका पर अधिक नियंत्रण रहता है। अतः व्यवस्थापिका को प्रभावित करने के प्रयत्न स्वाभाविक ही हैं। जिन व्यवस्थापिकाओं में दलानुशासन ढीला होता है उनके सदस्यों को सरलता से प्रभावित किया जा सकता है।

व्यवस्थापिका के सदस्यों को प्रभावित करने के अतिरिक्त समितियों को भी प्रभावित किया जाता है क्योंकि समितियाँ विधि निर्माण में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करती हैं।¹⁸ जिन देशों—जैसे संयुक्त राज्य अमेरिका—में समितियों की जाँच पड़ताल के अधिकार होते हैं, वहाँ उन पर ध्यान केन्द्रित होना स्वाभाविक है।

फाइनर का मत है कि आज हम प्रभावों के क्षेत्र में निवास करते हैं। जनमत की कोई अपेक्षा नहीं कर सकते। प्रभावों के वृत्त में होने के कारण क्षेत्र स्थानीय क्षेत्रों की मनोदशा के अनुरूप और स्थानीय क्षेत्रों के क्षेत्रों की मनोदशा के अनुसार सोचते हैं।¹⁹

9

द्विसदनवाद [BICAMERALISM]

व्यवस्थापिका से सम्बन्धित एक महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि उसकी रचना कसी होनी चाहिए ? व्यवस्थापिका का स्वरूप क्या हो ? व्यवस्थापिका के दायित्वों एवं कार्यों में क्षीघ्रता एवं भावावेश को स्थान नहीं हो सकता । अतः उसकी रचना ऐसी होनी चाहिए जिससे कि उसके कार्यों में अधिक से अधिक सतकता एवं विचार-विमर्श की गुजाइश हो सके । अतः अधिकांश आधुनिक व्यवस्थापिकाएँ द्विसदनात्मक हैं अर्थात् व्यवस्थापिकाओं में दो सदन होते हैं । स्ट्रांग के अनुसार अधिक महत्वपूर्ण राज्यों की द्विसदनात्मकता एक विशेषता है ।¹ ब्राइस ने इस सदन में कहा था कि सर्वैधानिक इतिहास की किसी शिक्षा का इतना गहरा प्रभाव नहीं है जितना कि द्वितीय सदन के प्रयोग की शिक्षा का है । बड़े राज्यों में एकसदनीय व्यवस्था अपेक्षाकृत कम पायी जाती है और यदि होती भी है तो वह स्थायी नहीं होती ।

द्विसदन की प्रवृत्ति अपेक्षाकृत अधिक है । लेकिन इसके अपवाद भी हैं । यूजीलण्ड ने 1950 ई. एवं डेनमार्क ने 1954 ई. में अपने यहाँ द्वितीय सदन को समाप्त कर दिया है । समुक्त राज्य अमेरिका के 50 राज्यों में से केवल नेब्रास्का (Nebraska) ने 1937 ई. में द्वितीय सदन को समाप्त कर दिया था । आस्ट्रेलिया में क्वींसलैण्ड राज्य में एकसदनीय व्यवस्था है । इसके विपरीत उदाहरण भी पाये जाते हैं । 1923 ई. में अतातुक कर्नाल के नेतृत्व में तुर्की में स्थापित गणराज्य में एकसदनीय व्यवस्था की प्रारम्भ में स्थापना की गयी थी । लेकिन 1961 ई. के नवीन संविधान के अधीन द्विसदनात्मक व्यवस्था—नेशनल असेम्बली एवं सीनेट—का निर्माण किया गया है । द्विसदनीय व्यवस्था नार्वे में भी है । नार्वे की व्यवस्थापिका (Storting) एक सदन के रूप में निर्वाचित होती है लेकिन निर्वाचित होने के बाद दो भागों में विभाजित हो जाती है । एक भाग लॉगटिंग (Lagting) कहलाता है । इसमें 83

¹ Bicameralism is a characteristic of most important States today.—Strong, C F *op cit*, p 194

सदस्य स्टार्टिंग (Storting) के सदस्या द्वारा चुने जाते हैं। दूसरा भाग ओडेलस्टिंग (Odelsting) कहलाता है जिसमें दोष 112 सदस्य होते हैं। लाग्टिंग (Lagting) को विधि प्रस्तावित करने की शक्ति प्राप्त नहीं है। यह सदन ओडेलस्टिंग द्वारा प्रस्तुत विधेयको म केवल सशोधन प्रस्तावित कर सकता है। यदि सशोधन अस्वीकृत किया जाते हैं अथवा लाग्टिंग (Lagting) अपने विचारा पर दृढ़ है तो दोनों सदन के संयुक्त अधिवेशन में दो-तिहाई बहुमत से निणय किया जाता है। द्विसदन की चर्चा करते समय एक भ्रम उत्पन्न होने की सम्भावना है। सभी देशों में प्रथम एवं द्वितीय सदन शब्दों का प्रयोग समान अर्थों में नहीं किया जाता है। ब्रिटेन, कनाडा, फ्रांस, इटली आदि देशों में प्रथम सदन जनता द्वारा निर्वाचित सदन है। दूसरा सदन द्वितीय सदन कहलाता है। अमेरिका एवं ऑस्ट्रेलिया में दोनों सदन निर्वाचित होते हैं। इन राज्यों में प्रथम सदन वह सदन है जो जनसंख्या के अनुपात में गठित होते हैं। द्वितीय सदन में प्रत्येक राज्य को समान स्थान प्राप्त होता है। भारत का प्रथम सदन—लोकसभा (The House of the People)—जनता द्वारा प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित सदन है एवं द्वितीय सदन (राज्यसभा) जनता द्वारा अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित सदन है परंतु वह राज्यों का प्रतिनिधि सदन माना जाता है। भारत में अमेरिका, ऑस्ट्रेलिया, स्विट्जरलैण्ड के उच्च सदन की भांति राज्यों को समान प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं है अपितु जनसंख्या के अनुपात में हर राज्य को प्रतिनिधित्व प्राप्त होता है। कुछ राज्यों में—जैसे नीदरलैंड एवं स्वीडन में—जनता द्वारा निर्वाचित—सदन द्वितीय सदन एवं अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित उच्च सदन प्रथम सदन कहलाता है।

इस भ्रम के निवारणार्थ ह्यूयर ने प्रथम एवं द्वितीय सदन (First and Second Chamber) के स्थान पर निम्न एवं उच्च सदन (Lower and Upper Chamber) के प्रयोग का सुझाव दिया है।²

द्विसदनवाद

व्यवस्थापिका एकसदनीय होनी चाहिए अथवा द्विसदनीय, यह एक महत्वपूर्ण प्रश्न है और फ्रेंच राज्यक्रांति के समय से तीव्र विवाद का प्रश्न रहा है। दोनों ही प्रणालियों के समर्थकों ने अपने अपने पक्ष में सबल एवं प्रामाणिकतक उपस्थित किये हैं। इन पर विचार करने के पूर्व द्विसदनात्मक व्यवस्था की उत्पत्ति में सहायक तत्वों की समीक्षा वांछनीय है। फाइनर के अनुसार 'व्यवस्थापिकाएँ दो मुख्य एवं पृथक कारणों से द्विसदनात्मक हैं (1) सघवाद, एवं (2) सविधानों में लोकप्रिय सिद्धांत को सीमित करने की इच्छा। इसका यह अर्थ नहीं है कि सघीय राज्यों में द्वितीय सदन का निर्माण केवल राज्यों को प्रतिनिधित्व प्रदान करने के लिए ही किया गया था। सघीय राज्यों में भी द्वितीय सदन के निर्माण के पीछे लोकप्रिय या जन सिद्धांत को सीमित करने की इच्छा का अभाव नहीं है।'³

इन दो कारणों के अतिरिक्त दो अन्य मूल आकांक्षाओं ने भी द्वितीय सदन की स्थापना में योग दिया है। प्रथम, हर व्यक्ति सम्भावित भूल से बचने एवं अपने को इस सम्बन्ध में पूर्ण सन्तुष्ट करने के लिए हर सम्भव परामर्श ले लेना आवश्यक समझता है। शासन का कार्य कठिन होता है और उसके गलत कार्यों का संशोधन भी उतना ही कठिन है। अतः ऐसी संस्थाएँ स्थापित की जाती हैं जिनमें विचार-विमर्श के पश्चात् निश्चय किये जा सकें। शासन के कार्यों का व्यापक प्रभाव होता है। अतः सत्ता के दोषों को कम से कम करने के लिए अधिक से अधिक सतर्कता आवश्यक है। विचारपूर्वक किये गये निर्णयों एवं निश्चयों की सहज स्वीकृति की अधिक सम्भावना होती है। ऐसे निर्णय सामान्य दोषों एवं निरक्षर प्रवृत्ति से अधिकांशतया मुक्त होते हैं। यह सब वे तक हैं जो किसी समस्या पर अधिक विचार विमर्श पर बल देते हैं। यही तक द्वितीय सदन के समयन का केन्द्र-बिन्दु है।

द्वितीय, सत्ता एवं सम्पत्तिशाली व्यक्तियों द्वारा उनकी रक्षा के लिए विशेष प्रयत्न किये जाते हैं। वे हर प्रकार के अवरोधकों का निर्माण करते हैं जिससे कि उनकी सत्ता एवं सम्पत्ति सुरक्षित रहे। "सभी द्वितीय सदनों की स्थापना एवं रक्षा का एकमात्र कारण उत्कृष्ट विचार-विमर्श की निष्पक्ष भावना ही नहीं है अपितु यह भी है कि उसके निर्माता विशेषकर विरासत में प्राप्त सम्पत्ति एवं स्थिति (status) की शेष समाज से रक्षा के लिए इच्छुक होते हैं।"⁴

इंग्लैण्ड में द्वितीय सदन लाइसमा सामाजिक एवं ऐतिहासिक शक्तियों के विकास का परिणाम है। अमेरिकी सीनेट की स्थापना में भी तत्कालीन परिस्थितियों ने महत्वपूर्ण योग दिया है। इसकी स्थापना के लिए संघवाद के अतिरिक्त तत्कालीन लोकतंत्र का अव्यवस्थित एवं उपद्रवी रूप भी पर्याप्त रूप से उत्तरदायी है। फिलाडेलफिया सम्मेलन में मेरीलैण्ड के प्रतिनिधि श्री मेकहेनरी का कथन था कि 'मुख्य संकट हमारे संविधान के लोकतंत्रीय अंशों से उत्पन्न होता है। जनता द्वारा शासन की शक्ति का प्रयोग किये जाने पर वह अन्य अंगों का आत्मसात कर लेती है।' अतः सीनेट लोकतंत्र के विरुद्ध एक अवरोध था। फ्रांस के क्रांतिकारी डोलोसमी (Delolme) एवं मॉण्टेस्क्यू द्विसदनीय व्यवस्था के विचार को स्वीकार करने के लिए तैयार नहीं थे। इसके दो कारण थे। फ्रांसीसी क्रांतिकारी यह सिद्ध करना चाहते थे कि संप्रभुता जनता में निवास करती है और सभी व्यक्ति समान हैं। फ्रांसीसी विद्वान टर्गोट (Turgot), ऐबी सैयस (Abbe Sieyes), मैथ्यू दी मोन्टमोरेंसी (Mathieu de Montmorency) ने एक सदन का तीव्र समयन किया है। मैथ्यू का कथन था कि यदि सीनेट भी स्थापित की जाती है तो इससे निरक्षरता की स्थापना होगी और जनता दासता का शिकार

4 All second chambers have been instituted and are maintained not from the disinterested love of mature deliberation because there is something their makers wished to defend the rest of the community, especially inherited personal status"—Finer, *History of Government and Politics*, p. 400

यनेगी। फलस्वरूप 1791 ई. एवं 1793 ई. के सविधाना म. द्वितीय सदन की स्थापना नहीं की गयी थी। 1848 ई. की सविधान सभा ने भी द्विसदनीय व्यवस्था को अन्वीकार कर दिया था। लेकिन 1875 ई. में फ्रांस में तृतीय गणराज्य की स्थापना पर सीनेट की स्थापना की गयी थी। यह व्यवस्था वामपंथी अल्पसंख्यक दला एवं दक्षिणपंथी व. मध्यमपंथी दला के मध्य समझौते का परिणाम था। ब्रिटिश उपनिवेशों, कनाडा, आस्ट्रेलिया, भारत आदि देशों में द्विसदनीय व्यवस्था इंग्लैंड की संवैधानिक व्यवस्था की देन है।

द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका के पक्ष में निम्न तक दिये जाते हैं

(1) द्वितीय सदन प्रथम सदन की निरकुशता पर अकुश लगाता है। जॉन स्टुअर्ट मिल का मत था कि प्रथम सदन निरकुश एवं अहंकारी हो सकता है अतः अविभाजित शक्ति के विनाशकारी प्रभाव से मुक्ति के लिए द्वितीय सदन आवश्यक है। द्वितीय सदन का अस्तित्व लॉर्ड एक्स्टन की दृष्टि में स्वतंत्रता की प्रतिभू देता है और अत्याचार से सुरक्षा प्रदान करता है। एकसदनीय व्यवस्था में बहुमत दल निरकुश हो सकता है और कायपालिका एवं न्यायपालिका की शक्तियाँ को समाप्त कर सकता है। ब्राइस का कथन था कि "दो सदनों की आवश्यकता का आधार यह विद्वान है कि हरसमय में ईर्ष्यालु, अत्याचारी एवं भ्रष्ट होने की स्वाभाविक प्रवृत्ति होती है अतः समान सत्ता से युक्त दूसरे सदन के निर्माण के द्वारा इन प्रवृत्तियों को रोकने की आवश्यकता है।"

(2) द्वितीय सदन प्रथम सदन द्वारा शीघ्रता एवं भावावेश में पारित विधायकों की भूलों एवं कमियों को संशोधित कर उन्हें दूर कर देता है। स्मरणीय है कि भली प्रकार सोच विचार कर पारित की गयी विधियाँ अधिक स्थायी प्रमाणित होती हैं। द्वितीय सदन के फलस्वरूप विधेयक के पारित होने में थोड़ा सा विलम्ब अवश्य हो जाता है परन्तु इससे जनता एवं सदन दोनों को ही विधेयक पर पुनर्विचार का अवसर प्राप्त हो जाता है। अतः प्रथम सदन के भावावेश एवं शीघ्रता पर द्वितीय सदन एक वांछित प्रतिबंध है। लेकी के अनुसार प्रथम सदन पर "नियंत्रण, संशोधन एवं अवरोधक की दृष्टि से द्वितीय सदन की आवश्यकता स्वयंसिद्ध है।" लॉर्ड एक्स्टन के अनुसार विधि-निर्माण में द्वितीय सदन आवश्यक सन्तुलन स्थापित करता है और संशोधन करने वाले एक श्रेष्ठ सदन की भूमिका निभाता है।

(3) द्वितीय सदन में उन विभिन्न वर्गों एवं हितों को प्रतिनिधित्व प्राप्त हो जाता है जो प्रथम सदन में प्रतिनिधित्व पाने से वंचित रह जाते हैं। सामान्य निर्वाचनों में अल्पसंख्यक वर्ग को उचित प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं होता है। डुग्वी (Duigvi) का मत था कि एक श्रेष्ठ व्यवस्थापिका में एक सदन को जनता का प्रतिनिधित्व करना

5 The necessity of a second chamber to exercise a controlling modifying retarding influence has acquired almost the position of an axiom.—Lecky, quoted by Garner in *Political Science and Government*, 1951, p. 551

चाहिए और दूसरे सदन में उन विभिन्न समूहों को प्रतिनिधित्व प्राप्त होना चाहिए जिनमें कि जनता विभाजित हो।

(4) द्वितीय सदन में ऐसे योग्य व्यक्तियों को मनोनीत करना भी सम्भव होता है जो निर्वाचना के झूठ से दूर रहना चाहते हैं। ऐसे प्रमुख व्यक्तियों की सलाहें, ब्राइस के अनुसार, वर्तमान समय में जबकि राजनीतिज्ञों के प्रति जनता का विश्वास गिर रहा हो, प्राप्त करना आवश्यक हो गया है। भारत की राज्यसभा में राष्ट्रपति को ऐसे 12 सदस्यों का नाम निर्देशित करने का अधिकार है जो ज्ञान, विज्ञान, समाज-सेवा आदि के क्षेत्र में विख्यात हों।

(5) इसके अतिरिक्त द्वितीय सदन के अर्थ लाभ निम्नलिखित हैं

(क) द्वितीय सदन प्रथम सदन के कार्य भार को हल्का करता है। छोटे एवं कम महत्व के विधेयकों पर प्राथमिक स्तर पर विचार के पश्चात् उन्हें प्रथम सदन के पास विचार हेतु भेजा जा सकता है। इससे प्रथम सदन के कार्य भार में कमी आती है।

(ख) सघातमक राज्यों में द्वितीय सदन घटक इकाइया का प्रतिनिधित्व करता है एवं उनके हितों की रक्षा के लिए एक अनिवार्य आवश्यकता है।

(ग) द्वितीय सदन के अस्तित्व में कार्यपालिका को अधिक स्वतंत्रता प्राप्त होती है। गेटेल के अनुसार 'विधानमण्डल के दोनों सदनों द्वारा एक दूसरे को सीमित करने के प्रयासों के कारण कार्यपालिका को अपेक्षाकृत अधिक कार्य करने एवं उत्तरदायित्व को सम्पादित करने की अधिक स्वतंत्रता प्राप्त होती है।'⁶ यह व्यवस्था कालांतर में सदन के दोनों ही अंगों के हित में है।

(घ) ब्राइस द्वितीय सदन को विशेष ज्ञान के भण्डार के रूप में विकसित करने का पक्षपाती था। द्वितीय सदन बुद्धिजीवियों का सदन होता है। 'सीनेट के सदस्यों में प्रभावशाली वकील, प्रतिष्ठित जनरल, यायाधीश एवं प्रसिद्ध राजनीतिज्ञ होते हैं। लॉर्डसभा के विचारों का स्तर कॉमंस सभा की तुलना में श्रेष्ठ एवं ऊँचा होता है तथा लॉर्डसभा के सदस्य अपेक्षाकृत अधिक योग्य, बुद्धिमान एवं प्रतिभा सम्पन्न भी होते हैं।

मैडिसन (Madison) ने संयुक्त राज्य अमेरिका के सीनेट सम्बन्धी संवैधानिक उपबंधों के निर्माण में मुख्य भाग लिया था। उसकी दृष्टि में द्वितीय सदन के उद्देश्य निम्नवत् हैं

(1) जनता की शासकों से रक्षा।

(2) अपने ही चलन व अस्थिर विचारों एवं धारणाओं से अपनी (व्यवस्थापिका की) रक्षा करना। अस्थिर विचारों का कारण अपने हितों की सूचना का अभाव या गलत

6 'in checking each other, the two branches of the legislative organ permit to executives a greater degree of freedom of action and of responsibility'—Gettell, R G *op cit*, p 314

7 Finer, H *op cit*, p 401

दृष्टिकोण या अपनी अस्थिरता एवं व्यक्तिगत स्वायत्त हो सकते हैं। अतः “एक अवरोध की आवश्यकता होती थी। ऐसा अवरोध प्रबुद्ध परन्तु सीमित सदस्या का निर्माण होना चाहिए। इसमें भावावेश प्रधान प्रथम सदन के प्रबल परामर्श को रोकने की वाञ्छित दृढ़ता भी होनी चाहिए।”

(3) स्वतन्त्रता की रक्षा। मंडीसन की दृष्टि में स्वतन्त्रता का अर्थ दबिज्य का विकास था। उसके अनुसार संविधान का निर्माण भी स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए हुआ था। फ्रांसीसी विद्वान लाल्सी टोल्लीनडोल (Lally Tallendol) ने कम ऊपरोक्त तर्कों के आधार पर द्वितीय सदन की रचना का समर्थन किया है। उसका कथन था कि द्वितीय सदन द्वारा जल्दबाजी एवं भावावेश में निर्मित विधियाँ पर प्रतिबन्ध रखा जा सकता है, एक सदन के बाह्य अससदीय प्रभाव से शीघ्र प्रभावित होने की कम सम्भावना होती है, सौनट के योग्य एवं अनुभवी सदस्या के नियम बुद्धिमत्ता पूर्ण होते हैं और जनता के असंतोष का सामना दोनों सदनों की संयुक्त सत्ता अधिक अच्छी तरह कर सकती है।⁸

सर हेनरी मेन की दृष्टि में सुसंगठित द्वितीय सदन अतिरिक्त सुरक्षा (additional security) प्रदान करता है। वह प्रतिस्पर्धी निर्भ्रातता (rival infallibility) का प्रतीक नहीं होता। अतः द्वितीय सदन एक अनिवार्यता है।

एकसदनवाद

18वीं सदी के अन्त एवं 19वीं सदी के प्रारम्भ में कुछ विचारका न एक सदनीय व्यवस्थापिका का समर्थन किया था। “यह दृष्टिकोण इस सिद्धान्त के प्रभाव का परिणाम था कि राज्य में जनता सम्प्रभु है और उसकी सामान्य इच्छा को ही विधियों के रूप में अभिव्यक्त होना चाहिए। अतः प्रत्यक्ष रीति से जनता द्वारा निर्वाचित सदन ही राज्य की सम्प्रभुता का एकमात्र अधिकारता होना चाहिए और उसी के माध्यम से सामान्य इच्छा की अभिव्यक्ति होनी चाहिए।”⁹

एकसदनीय व्यवस्था के मुख्य समर्थक 1789 ई. एवं 1848 ई. के फ्रेंच नातियो के नेतागण कोन्डोरसेट (Condorcet) एवं रोबेसपीयरे (Robbespiere) आदि थे। 1848 ई. में फ्रांसीसी विचारक लामर्टीन (Lamartine) भी 1789 ई. के टर्गोट (Turgot) की भाँति एकसदनवाद का योग्यतम समर्थक था। जर्मनी में बर्जा मिन फ्रेकलिन एवं इंग्लैंड में वेथम भी इसी मत के समर्थक थे। एकसदनीय व्यवस्था के समर्थक ने द्विसदनवाद की तीव्र निन्दा की है और वे उसे निरर्थक मानते हैं। द्विसदनवाद के विपक्ष के तक एकसदनवाद के पक्ष में दिये जाने वाले तर्क हैं। एकसदनवाद के समर्थक द्वारा प्रस्तुत मुख्य तर्क निम्नवत हैं

(1) द्वितीय सदन का सिद्धान्त लोकतन्त्र के आदर्शों का विरोधी है। प्रथम सदन पर अकुशल लगाने का अर्थ लोकतन्त्र प्रणाली में अविश्वास एवं जनता के प्रति

8 Fincer, H op cit, p 403

9 Gettell op cit, p 315

निधियो पर नियन्त्रण स्थापित करना है। यह धारणा लोकतन्त्र की आधारशिला को ही हिला देती है।

(2) द्वितीय सदन प्रतिनियोगादियो एवं अनुदारवादियो का गढ़ होता है। अतः हाउस ऑफ लॉर्ड्स के विरोध का अंत करने के लिए लॉर्डसभा को शक्ति से वंचित करना ही पड़ा। स्मरणीय है कि द्वितीय सदन की स्थापना का एक मुख्य कारण समाज के सम्पत्तिवान् एवं सम्मानित व्यक्तियों के हितों की रक्षा करना था। इसके अतिरिक्त, द्वितीय सदन प्रथम सदन के कार्यों में बाधा उत्पन्न करता है। द्वितीय सदनों के द्वारा अत्यन्त उपयोगी समाज सुधारों का तीव्र विरोध किया गया है और इस प्रकार जन शान्ति के लिए भाग प्रशस्त हो जाता है।

(3) द्वितीय सदन के कारण समय एवं धन का अपव्यय होता है।

(4) द्वितीय सदन के अस्तित्व के कारण प्रथम सदन के अनुत्तरदायी हो जाने की अधिक सम्भावना होती है।

(5) इस तक में भी अधिक बल नहीं है कि द्वितीय सदन का विधि निर्माण पर सुधारात्मक प्रभाव होता है। आधुनिक राज्यों में विधि निर्माण की एक निश्चित प्रणाली है। प्रथम सदन में प्रत्येक विधेयक पर तीन वाचन एवं समिति में विचार होता है। व्यवस्थापिका में विधेयक को प्रस्तुत करने के पूर्व यह देखा जाता है कि वह दलीय नीति के अनुकूल है या नहीं। अतः भूल या भावावेश अथवा जल्दबाजी में विधि के पारित होने के आरोप में कोई सार नहीं है। प्रत्येक वाचन में विधेयक पर गम्भीर वाद विवाद एवं विचार विमर्श होते हैं। जनता को भी इस दौरान विधेयक पर अपना मत व्यक्त करने का पर्याप्त अवसर प्राप्त हो जाता है। स्पष्ट है कि प्रथम सदन भावावेश का शिकार नहीं होता है और न जल्दबाजी में ही उसके द्वारा विधि निर्माण होता है। कभी-कभी तो विधेयक को पारित होने में वर्षों लग जाते हैं। उदाहरण के लिए, ब्रिटिश संसद में आयरिश स्वतन्त्रता सम्बन्धी विधेयक पर 30 वर्षों तक विचार होता रहा। ब्रिटिश संसद को आस्ट्रेलिया के संविधान को पारित करने में 20 वर्ष तथा भारत शासन अधिनियम (1935 ई.) को पारित करने में 7 वर्ष लगे थे।

फैंच विचारक एबी सैयस (Abbe Sieyes) एकसदनोप व्यवस्था का समर्थक था। उसका तर्क था कि "विधि व्यक्तियों की इच्छा है। एक ही विषय पर व्यक्तियों की दो इच्छाएँ नहीं हो सकती। अतः जनता का प्रतिनिधित्व करने वाली व्यवस्थापिका अनिवार्यतः एक ही होनी चाहिए। जहाँ पर दो सदन होंगे वहाँ अनिवार्यतः मतभेद एवं कलह उत्पन्न हो जायेंगे और जनता की इच्छा निष्क्रिय हो जायेगी।" ¹⁰ 'लोकमत का सही प्रतिनिधित्व केवल प्रथम सदन ही कर सकता है, द्वितीय नहीं। यदि द्वितीय सदन प्रथम सदन से असहमत है तो दुष्ट है, यदि समर्थन करता है तो व्यर्थ है।' ¹¹ अतः प्रत्येक अवस्था में द्वितीय सदन अनावश्यक है।

10 Abbe Sieyes quoted by Garner *op cit*, p 549

11 'If the two Assemblies agree, the second chamber is unneces-

द्विसदनात्मक व्यवस्था द्वारा राज्य की एकता के महत्वपूर्ण सिद्धान्त को निरा जलि दे दी जाती है। गानर के अनुसार द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका अपने में ही विभक्त होती है।¹² लास्वी की दृष्टि में यह आवश्यक नहीं है कि प्रथम सदन की अपेक्षा द्वितीय सदन के अपने नियम सही ही हों। “जनता की जड़ता (inertia) एवं शासन द्वारा व्यापक परिवर्तन के टालने की प्रवृत्ति में आवश्यक प्रतिबंध सदैव उपस्थित होते हैं जो खतरनाक हो सकते हैं और यदि प्रतिबंध लगाये जाते हैं तो वे निहित स्वार्थों के प्रगति विरोधी दृष्टिकोण का ही समयन करते हैं।”¹³

गेटिल का कथन है कि कुछ आधुनिक विद्वानों ने द्विसदनीय व्यवस्था को राजनीतिक विकास में सत्रमणकालीन व्यवस्था माना है।¹⁴ द्वितीय सदन राज्य में विचारों एवं हितों के विरोध को व्यक्त करता है। जब हितों की एकता स्थापित हो जायेगी तो दो सदनों की कोई आवश्यकता नहीं रहेगी।

क्या द्वितीय सदन आवश्यक हैं ?

अधिकांश देशों में द्वितीय सदन की स्थापना उसकी अनिवार्यता एवं आवश्यकता का प्रमाण नहीं है। द्वितीय सदन के पक्ष में दिये गये तर्कों में निर्भ्रान्त एवं अकाट्य नहीं हैं। एस एस आयरर की दृष्टि में द्विसदनीय व्यवस्था लोकतन्त्र में एक बीती हुई धारणा है। उनके अनुसार लोकतन्त्र में सन्देशास्पद विद्वानों एवं अल्पसंख्यकों को संतुष्ट करने की भावना द्विसदनवाद के ही कारण है। जनमत की अभिव्यक्ति के दो तरीके बने होने चाहिए ? लोकतन्त्र की दो भाषाओं में क्या बोलना चाहिए ? सत्य तो यह है कि द्विसदनीय व्यवस्था दलीय व्यक्तियों की महत्वाकांक्षाओं को संतुष्ट करने का एक साधन है।¹⁵

द्वितीय सदन के पक्ष में प्रस्तुत सभी तर्कों की वैधता अस्तिध नहीं है। यह तर्क कि द्वितीय सदन सघीय व्यवस्था का एक अनिवार्य तत्व है, पूर्णतः सत्य नहीं है। यह सोचना भी गलत है कि द्वितीय सदन सघीय राज्यों के हितों का अनिवार्य प्रतिनिधित्व करेगा। उदाहरण के लिए, अमेरिकी सीनेट प्रतिनिधि सदन से किसी भी प्रकार कम राष्ट्रीय या प्रगतिशील नहीं रही है। मैरियट (Marriott) का यह कथन अतिशयोक्तिपूर्ण है कि द्वितीय सदन सघीय संविधान की रक्षा के लिए प्रथम एवं प्रभावशाली प्रतिभूति है।

sary if they disagree, it is obnoxious' —Abbe Sieyès quoted by Finer, p 403

12 'Double chambered legislature was an assembly divided against itself —Garner *op cit*, p 550

13 'The necessary checks are always present in the inertia of the mass and the desire of a government to avoid large changes which may be disastrous' —Laski *A Grammar of Politics*, p 332

14 Gettell R G *op cit* pp 316 317

15 Asirvatham, E *Political Theory*, (1965) p 401

आधुनिक समय में द्विसदनीय व्यवस्था की अपेक्षा एकसदनीय व्यवस्था की तरफ झुकाव है। विगत वर्ष भारत के अनेक राज्या ने द्वितीय सदन को समाप्त करने के लिए प्रस्ताव स्वीकार किये थे। द्वितीय सदन की शक्तियों को भी कम किया गया है। उदाहरण के लिए, लॉर्डसभा की शक्तियाँ कम की गयी हैं। यूनान, बेलगारिया, रूमानिया, पनामा, क्यूबेक एवं नोवोस्कोशिया (Novoscotia) नामक दो प्रान्तों को छोड़कर कनाडा के समस्त प्रांत, स्विस् कॅण्टनो एवं लैटिन-अमेरिकन सभों में एकात्मक व्यवस्थापिका है। लास्की एक-सदनीय व्यवस्था का समर्थक था। उसके अनुसार एक सदन बहु-अमतायुक्त (multi competent) विधानमण्डल है और आधुनिक राज्य की आवश्यकताओं की दृष्टि से अधिक श्रेष्ठ है। संसदीय प्रणाली के अंतर्गत एकसदनीय व्यवस्था कहीं अधिक सुविधाजनक एवं प्रभावकारी होती है।

डॉ आर्शिवाम के अनुसार 'इस प्रश्न का कि द्वितीय सदन आवश्यक है या नहीं' कोई एक उत्तर नहीं दिया जा सकता। यह बहुत कुछ देश विशेष की पूर्वगामी ऐतिहासिक स्थिति पर निर्भर है। फ्रांस एवं संयुक्त राज्य अमेरिका की सीनेटो एवं इंग्लैंड के हाउस ऑफ लॉर्ड्स के समाप्त कर देने से इन देशों की व्यवस्था में निस्संदेह कमी आ जायेगी। लेकिन कनाडा में यदि सीनेट को हटा दिया जाय तो इससे कोई विशेष हानि नहीं होगी।¹⁶

उच्च सदनों का संगठन

द्वितीय सदन को ही उच्च सदन की संज्ञा दी जाती है। उच्च सदन की एक प्रमुख समस्या उनके संगठन सम्बन्धी है। विश्व के प्रमुख देशों के उच्च सदनो को संगठन की दृष्टि से गानर ने निम्न वर्गों में वर्गीकृत किया है ¹⁷

(1) पूणतया या प्रधानतः वंशानुगत आधार (Hereditary principle) पर संगठित उच्च सदन—इस श्रेणी में इंग्लैंड का हाउस ऑफ लॉर्ड्स, हंगरी का टेवल ऑफ मैगनेट सदन (1926 ई के पूर्व), साम्राज्यीय जापान का पीयर सदन (House of Peers) एवं आस्ट्रिया का उच्च सदन आते हैं। यह सभी सदन प्रधानतः वंशानुगत आधार पर संगठित थे।

(2) मनोनीत (Nominated) सदन—इस प्रकार के उच्च सदन का सभी या अधिकांश सदस्य कार्यपालिका द्वारा जीवन भर के लिए या कुछ वर्षों के लिए मनोनीत किये जाते हैं। इसके उदाहरण हैं—इटली की सीनेट एवं कनाडा की सीनेट। जापान के पीयर सदन (House of Peers) के कुछ सदस्यों को भी मनोनीत किया जाता था। भारत के उच्च सदन—राज्यसभा—के 12 सदस्य राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत किये जाते हैं।

(3) प्रत्यक्ष रीति से जनता द्वारा निर्वाचित सदन—इस प्रकार के सदन का

16 Asirvatham, E op cit, p 401

17 Garner op cit, pp 559 560

उदाहरण है—1913 ई के पश्चात की अमेरिकी सीनेट एव ब्राजील, आस्ट्रिया, यूजीलैण्ड आदि की सीनेट भी इसी वग म आती हैं।

(4) अप्रत्यक्ष रीति से सावजनिक मताधिकार द्वारा निर्वाचित सदन—श्रेणी म फ्रांस एव डेनमार्क के उच्च सदन आते हैं।

(5) स्थानीय व्यवस्थापिकाओं या समितियों द्वारा निर्वाचित सदन—इसके उदाहरण पुर्तगाल, दक्षिणी अफ्रीकी संघ एव नीदरलैण्ड के उच्च सदन हैं। भारत की राज्यसभा के सदस्य भी अप्रत्यक्ष रीति से राज्यों की विधानसभाओं के सदस्यों द्वारा ही चुने जाते हैं।

अनेक देशों के उच्च सदनों के संगठन म उपरोक्त उल्लिखित दो या तीन तरीकों का एक साथ प्रयोग किया जाता है। उदाहरण के लिए, इंग्लैण्ड के हाउस ऑफ लार्ड्स म वंशानुगत (hereditary) एव मनोनीत (nominated) दोनों ही प्रकार के सदस्य होते हैं। वर्तमान जापानी संविधान के पूर्व के साम्राज्यीय संविधान के पीयर सदन के सदस्य भी वंशानुगत एव मनोनीत दोनों ही प्रकार के होते थे। डेनमार्क के उच्च सदन मे दो प्रकार के सदस्य होते हैं—प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित एव फाउन द्वारा मनोनीत। स्विटजरलैण्ड की संघीय सभा (Federal Assembly) के उच्च सदन—राज्य परिषद (Council of States)—के सदस्यों का बहुसंख्यक केण्टना मे प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचन होता है। केवल सात केण्टनों म सदस्य केण्टनों के विधानमण्डलों द्वारा चुने जाते हैं।

वंशानुगत एव मनोनयन की रीति से सदस्यों को नियुक्त करने की पद्धति तीव्र आलोचना का विषय रही है। इंग्लैण्ड को छोड़कर प्रायः सभी यूरोपीय देशों म वंशानुगत सदस्यता समाप्त हो चुकी है। इंग्लैण्ड मे भी इसका तीव्र विरोध हुआ है। फलस्वरूप लॉर्डसभा को शक्ति से वंचित कर दिया गया है। मनोनयन की प्रणाली भी वंशानुगत रीति की भाँति अलोकतांत्रिक है।

गानर के अनुसार आधुनिक समय म उच्च सदन को लोकप्रिय निर्वाचन द्वारा संगठित करने की प्रवृत्ति बलवती है। जनता प्रत्यक्ष रीति से जिस प्रकार निम्न सदनों के लिए प्रतिनिधियों को चुनती है उसी प्रकार उच्च सदन के सदस्यों को भी चुना जाना चाहिए क्योंकि यह पद्धति लोकतन्त्र एव लोकप्रिय उत्तरदायित्व के सिद्धांत के अधिक अनुकूल है। वंशानुगत एव मनोनीत उच्च सदन केवल संशोधन करने वाले सदन की द्वितीय श्रेणी की भूमिका निभाता है। प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित उच्च सदन के सम्बन्ध म यह प्रश्न उठता है कि क्या वह निम्न सदन का दुर्गुणन (duplication) मात्र नहीं है? दोनों ही सदनों के प्रत्यक्ष रीति से जनता द्वारा निर्वाचित होने पर उनम सत्ता के लिए प्रतिस्पर्धा स्वाभाविक है। लीबर (Lieber) के अनुसार यदि दोनों सदनों को एक ही समय मे एक ही निर्वाचका द्वारा चुना जाता है तो वे दोनों सदन एक ही सदन की दो समितियाँ होंगे। अतः यह आवश्यक है कि दोनों सदनों का संगठन भिन्न भिन्न आधारों पर होना चाहिए। उच्च सदन को

ब्लुट्शली के अनुसार विशेष वर्गों के हितों या राजनीतिक इकाइयों का तथा निम्न सदन को सामूहिक रूप से जनता के हितों का प्रतिनिधित्व करना चाहिए।

संघीय राज्यां में घटक राज्यों के विधानमण्डलों द्वारा द्वितीय सदन के सदस्यों को निर्वाचित करने की प्रवृत्ति प्रचलित है। 120 वर्षों अर्थात् 1789 ई. से 1913 ई. तक अमेरिकी सीनेट के सदस्य इसी रीति से चुने जाते थे। लेकिन इस प्रणाली में भी दोष हैं। 1913 ई. में अमेरिका में प्रचलित व्यापक भ्रष्टाचार के कारण इसका परित्याग कर दिया गया। बहुधा राज्यों के विधानमण्डलों के दोनों सदनों में गतिरोध उत्पन्न हो जाते थे और कभी-कभी तो राज्य विधानमण्डल सीनेट के सदस्यों को चुनने के अपने दायित्व को ही पूरा नहीं करते थे।

अतः उच्च सदन का संगठन किस प्रकार किया जाय, यह राजनीति शास्त्र की एक कठिन समस्या है। इस सम्बन्ध में अभी तक कोई सर्वसम्मत विचार या धारणा स्थापित नहीं हुई है। जान स्टुअर्ट मिल ने इस सम्बन्ध में यह मत व्यक्त किया था कि एक सदन के माध्यम से लोकमत की अभिव्यक्ति होनी चाहिए और दूसरे सदन में व्यक्तिगत योग्यता एवं प्रतिभा को, जो जनसभा द्वारा प्रमाणित हो चुकी हो, स्थान दिया जाना चाहिए। मिल द्वितीय सदन का स्वाभाविक नेताओं (natural leaders) का सदन मानता था। समाजवादी नेता श्री एच. थोमस सिडनी जब द्विसदनीय प्रणाली के विरुद्ध थे। लेकिन उन्होंने भी यह स्वीकार किया है कि आधुनिक व्यवस्थापिकाओं का कार्य भार अधिक है अतः उनके कार्यों को दो भागों—राजनीतिक एवं सामाजिक—में विभाजित कर देना चाहिए और विधानमण्डल के एक भाग को राजनीतिक सदन और दूसरे को सामाजिक सदन की संज्ञा दी जानी चाहिए। लास्की ने इस योजना को आकर्षक तो बताया परन्तु वह उसे व्यावहारिक मानता था।¹⁸ 1918 ई. में लॉर्ड ब्राइस ने लॉर्डसभा के सुधार के लिए एक योजना प्रस्तुत की थी लेकिन उस योजना पर सहानुभूतिपूर्वक विचार नहीं हुआ।

गार्नर का इस सम्बन्ध में यह मत है कि व्यवस्थापिका यदि द्विसदनीय है तो दोनों सदनों को निम्न आधार एवं सिद्धांत पर संगठित किया जाना चाहिए। इनमें से एक सदन के सदस्यों का कार्यकाल अपेक्षाकृत लम्बा होना चाहिए। उनकी योग्यता एवं कार्यकाल भी अधिक होना चाहिए तथा उनके निर्वाचन क्षेत्र भी बड़े होने चाहिए। उनका निर्वाचन भिन्न प्रकार से गठित निर्वाचकों एवं भिन्न निर्वाचन-प्रणाली द्वारा होना चाहिए। लेकिन आधुनिक लोकतंत्रीय मान्यताएँ एवं विश्वास ऐसे सदनों के पक्ष में नहीं हैं। जहाँ पर उपरोक्त सभी बातें पायी जाती हैं वहाँ एक सदन आकार में छोटा होता है परन्तु उसमें अधिक अनुभवी एवं अधिक अवस्था के अनुदारवादी सदस्य होते हैं और ऐसा सदन सम्पत्तिशालियों एवं बुद्धिवादियों के हितों का प्रतिनिधित्व करता है।¹⁹

गार्नर की उपरोक्त धारणा के अनुकूल अनेक देशों—अमेरिका, भारत आदि—

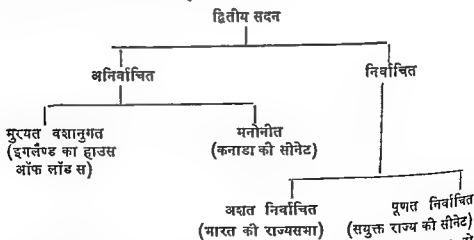
18 Laski *Parliamentary Democracy in England*, p. 337

19 Garner *op cit*, pp. 565-566

के उच्च सदन का गठन किया गया है। सम्भवतः यह संयोग ही है। भारतीय लोकसभा की तुलना में राज्यसभा के सदस्यों की संख्या बहुत कम है अर्थात् आधी है। संस्य का कार्यकाल 6 वर्ष है। राज्यसभा एक स्थायी सदन है। राज्यसभा के सदस्य समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के आधार पर राज्या की विधायिका परिषद के निर्वाचित सदस्यों द्वारा चुने जाते हैं। अतः लोकसभा की तुलना में राज्यसभा के निर्वाचन क्षेत्र बड़े हैं, निर्वाचन प्रणाली एवं पद्धति और निर्वाचकगण भी भिन्न हैं। अमेरिकी सीनेट भी एक छोटा सदन है। उसके निर्वाचन क्षेत्र भी बड़े हैं। सीनेट एवं राज्यसभा की सदस्यता के लिए अधिक आयु सम्बन्धी योग्यता की व्यवस्था है। बेल्जियम, फ्रांस, पोलैण्ड एवं इटली में 40 वर्ष की अवस्था पार करने पर ही द्वितीय सदन के संस्य हो सकते हैं। इन देशों के उच्च सदनों में अधिक अनुभवी राजनीतिज्ञों की सेवाएँ प्राप्त की जा सकी हैं।

उच्च सदनों का वर्गीकरण

उपरोक्त संगठन पद्धतियाँ उच्च सदनों के वर्गीकरण का आधार भी हो सकती हैं। सी एफ स्ट्रॉग ने उच्च सदनों को दो प्रमुख वर्गों में विभाजित किया है। प्रथम, अनिर्वाचित (Non Elective), एवं द्वितीय, निर्वाचित (Elective)। इनके वह दो दो उपभाग करता है। अनिर्वाचित सदन के दो उपभाग हैं—वशानुगत (hereditary), एवं मनोनीत (nominated)। निर्वाचित उच्च सदन के भी दो उप-भाग हैं—‘अशत निर्वाचित’ या ‘पूणत निर्वाचित’। स्ट्रॉग अपने इस वर्गीकरण को पूरा नहीं मानता है। किसी एक देश के उच्चसदन के संगठन में किसी एक ही संगठन पद्धति का प्रयोग नहीं हुआ है। इसके उपरोक्त वर्गीकरण को हम निम्न तालिका द्वारा स्पष्ट कर सकते हैं



इंग्लैण्ड का उच्च सदन अनिर्वाचित श्रेणी में तो है लेकिन उसके सदस्य दो वर्गों के हैं—वशानुगत एवं मनोनीत। कनाडा का उच्चसदन—सीनेट—पूरी तरह मनोनीत सदन है। उसके सदस्य गवर्नर-जनरल के माध्यम से त्राउन द्वारा मनोनीत किए

जाते हैं। फ्रांस तथा इटली के एकात्मक राज्या के द्वितीय सदन—सीनेट—निर्वाचित सदन हैं। फ्रांस की सीनेट अप्रत्यक्ष रीति से एवं इटली के नवीन गणराज्य का द्वितीय सदन प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित होता है। आस्ट्रेलिया एवं संयुक्त राज्य अमेरिका की सीनेट प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित उच्च सदन है। भारत के द्वितीय सदन राज्यसभा के बहुसंख्यक सदस्य अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित होते हैं एवं उसके 12 सदस्य राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत होते हैं।

स्ट्रॉग क निर्वाचित वग के दो जोर उपभाग हो सकते हैं—प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित सदन।

10

व्यवस्थापिका—उच्च सदन [LEGISLATURE—UPPER CHAMBER]

उच्च सदनों के स्वरूप एवं प्रकृति का उचित ज्ञान प्राप्त करने के लिए कुछ प्रमुख देशों का उच्च सदनों के संगठन, शक्तियाँ एवं कार्यों का पृथक् पृथक् अध्ययन वाछनीय है। अतः हम इंग्लैण्ड की लॉर्डसभा (House of Lords), संयुक्त राज्य अमेरिका की सीनेट (Senate), कनाडा एवं आस्ट्रेलिया के द्वितीय सदनों—सीनेट—एवं स्विट्जरलैण्ड, सोवियत रूस, भारत के द्वितीय या उच्च सदनों की इस अध्याय में समीक्षा करेंगे।

इंग्लैण्ड की लॉर्डसभा

आधुनिक समय में लॉर्डसभा (House of Lords) वंशानुगत आधार पर गठित विश्व का एकमात्र उच्च या द्वितीय सदन है एवं शेष सभी वंशानुगत सदनों का अव हो चुका है। इसी कारण लास्की ने लॉर्डसभा को एक अरक्षित कालभ्रम या विरोधाभास की सत्ता दी है।¹ यह विश्व का सबसे प्राचीन सदन है। इसके वंशानुगत स्वरूप का कारण ऐतिहासिक है।

लॉर्डसभा का इतिहास

स्ट्राम के अनुसार, 'अधिकांश राज्या के वंशानुगत उच्च सदन मध्ययुगीन शासन प्रणाली के अवशेष थे। लॉर्डसभा के सम्बन्ध में यह पूर्णतः सत्य है। लॉर्डसभा की उत्पत्ति ग्रीट ब्रिटेन के नॉर्मन-काल की मुख्य सामन्तता एवं पादरियों की समिति—महान समिति (Great Council)—से हुई है। इसके पथ में तीन अधिवेशन होत थे। 1295 ई. की माडल पार्लियामेंट (Model Parliament) के समय राजा एडवर्ड प्रथम ने प्रायक साइर (Shire) से दो सामन्त एवं नगरों, शहरों एवं बरों (Boroughs) से कुछ निर्वा

1 'For as the second chamber of a political democracy is (House of Lords) is an indefensible anachronism'—Laski H J *Parliamentary Democracy in England*, 1952, p 111

चित प्रतिनिधिया को इस महान् समिति में और शामिल कर दिया था। कुछ समय तक तो इनके सम्मिलित अधिवेशन होते रहे लेकिन एडवर्ड तृतीय के शासन-काल में सामन्ता एव पादरियो तथा निर्वाचित प्रतिनिधिया के पृथक्-पृथक् दो सदन बन गये। सामन्ता एव पादरिया ने मिलकर लॉडसभा का तथा ग्रामीण एव शहरी क्षेत्रों के प्रतिनिधिया ने कॉमंस सभा का निर्माण किया। क्रामवेल के गणतन्त्रीय काल में लॉडसभा को समाप्त कर दिया गया था। 1660 ई में उसकी पुनस्थापना हुई। उस समय से यह निरन्तर चला आ रहा है।

1832 ई में सुधार विधेयक के पारित होने के पश्चात् ब्रिटेन में नवयुग का सूनपात हुआ है एव कॉमंस सभा का लोकतन्त्रीकरण प्रारम्भ हुआ। सुधार विधेयक के प्रश्न पर हुए संघर्ष ने नवीन सामाजिक तत्वों की शक्ति को स्पष्ट कर दिया था। इस संघर्ष में लॉडसभा को पराजित होना पड़ा था। 1832 ई के सुधार कानून के अन्तर्गत कॉमंस सभा के लिए जिस निर्वाचन-प्रणाली को स्वीकार किया गया था, उसके फलस्वरूप फाइनर के अनुसार लॉडसभा का स्थायी रूप से कामंस सभा का विरोधी हो जाना एव निरन्तर आत्मरक्षा की स्थिति में रहना तथा अन्त में शक्तिहीन हो जाना अनिवार्य था।

18वीं सदी के अन्त तक कामंस सभा यथाथ में निम्न सदन ही था यद्यपि उस समय भी लॉडसभा को कॉमंस सभा की तुलना में वित्तीय मामलों में श्रेष्ठता प्राप्त थी। दोनों सदनों में मतभेद हुआ करते थे। इन मतभेदों का कारण दोनों सदनों की दलीय शक्तियों या राजनीतिज्ञों की वैयक्तिक महत्वाकांक्षाओं में अंतर या गुटबन्दी हुआ करती थी। लेकिन पृथक् इकाइयों के रूप में दोनों सदनों में कोई मतभेद नहीं था। 19वीं सदी में कॉमंस सभा के लोकतन्त्रीकरण के साथ सत्ता का केन्द्र लॉडसभा से हटकर कॉमंस सभा में अधिष्ठित हो गया था।

लॉडसभा का संगठन

लॉडसभा की सदस्य संख्या में सदैव ही परिवर्तन होते रहे हैं। इस समय इसकी सदस्य संख्या 1,000 से अधिक है। लेकिन एक व्यवस्था के कारण यह संख्या घटकर 890 के करीब रह गयी है। लॉडसभा के उन सदस्यों को जो सदन के सत्रों या सत्र में उपस्थित होना नहीं चाहते, अनुपस्थिति से मुक्ति के लिए जायदेन-पत्र देकर सदन की सदस्यता से हट जाना का अधिकार होता है। सदस्य द्वारा एक माह की पूर्व-सूचना देने पर अनुपस्थिति से मुक्ति की यह व्यवस्था निरस्त हो जाती है।²

लॉडसभा में निम्न प्रकार के लॉडस होते हैं

(1) वशानुगत पीयर (Hereditary Peers)—लॉडसभा में इस वर्ग का बहुमत है। वंश परम्परा से लॉड के ज्येष्ठ पुत्र को लॉडसभा की सदस्यता प्राप्त होती है। पीयर³ कई स्तर के होते हैं जैसे ड्यूक (Duke), मार्क्विस् (Marquis), विसकाउण्ट

2 The British Parliament, R 5548/73 B I S (1973) p 7

3 Peer means a nobleman It is a degree of nobility in England

(Viscount) एवं बरन (Baron)। प्रधानमंत्री के परामर्श पर राजा द्वारा वशानुगत पीयरा की नियुक्ति भी की जाती है। इनकी संख्या पर कोई सीमा नहीं है।

(2) स्कॉटलैण्ड के प्रतिनिधि पीयर (Scottish Representative Peers)—यह भी वशानुगत पीयर ही होते हैं। स्कॉटलैण्ड के सभी पीयर प्रत्येक सदन के लिए अपने-अपने 16 सदस्यों को चुनते हैं। 1963 ई. से यह व्यवस्था कर दी गयी है कि स्कॉटलैण्ड के वर्तमान सभी पीयर लॉर्डसभा के अधिवेशनों में भाग लेते हैं। इस बात से नये पीयर नहीं बनाये जा रहे हैं। फलस्वरूप पीयरों का यह वर्ग धीरे-धीरे समाप्त हो रहा है।

(3) आयरलैण्ड के प्रतिनिधि पीयर (Representative Peers of Ireland)—इनकी संख्या 1959 ई. में केवल 1 रह गयी है। ये पीयर भी वशानुगत पीयरों की श्रेणी में ही आते हैं। 1800 ई. में 234 आयरिश पीयर थे। सन 1800 ई. के यूनियन एक्ट के अंतर्गत आयरिश पीयरों द्वारा अपने में से 28 पीयरों को लाइसना के लिए निर्वाचित किया जाता था। 1932 ई. में आयरलैण्ड स्वतंत्र हो गया, फलस्वरूप नवीन आयरिश पीयरों का मनानयन भी बंद हो गया है।

(4) धार्मिक लॉर्ड (Spiritual Lords)—इनकी संख्या 26 है। इस श्रेणी में केटवरी एवं यॉर्क के आर्कबिशप, लंदन डरहम एवं बिनचेस्टर के बिशप तथा वरिष्ठता के आधार पर नियुक्त इंग्लैण्ड के चर्च के 21 अन्य बिशप होते हैं।

(5) विधि लॉर्ड (Law Lords)—इनकी संख्या नौ है। ये प्रसिद्ध विधि वेत्ता होते हैं और जीवन भर के लिए नियुक्त किये जाते हैं। इन्हें Lords of Appeal in Ordinary की संज्ञा दी जाती है।

(6) आजीवन लॉर्ड (Life Peers and Peeresses)—क्राउन को आजीवन पीयर अधिनियम (1958) के अंतर्गत किसी भी स्त्री अथवा पुरुष को लाइसना या सदस्य नियुक्त करने का अधिकार है। ऐसे सदस्य आजीवन लॉर्ड कहलाते हैं।

(7) राजवंशीय लॉर्ड (Peers of Royal Blood)—लाइसना में तीन या चार राजवंश के राजकुमार होते हैं। वे दलीय राजनीति से पृथक् रहते हैं और लाइसना के अधिवेशनों में भाग नहीं लेते।⁴

सन् 1961-62 ई. में 4 राजवंशीय, 854 वशानुगत,⁵ 29 स्कॉटलैण्ड एवं 1 आयरलैण्ड के तथा 26 आध्यात्मिक, 9 विधि एवं 120 आजीवन लॉर्ड थे।

4 लॉर्डसभा के सदस्यों की सुविधा की दृष्टि से दो भागों में विभाजित कर सकते हैं (1) Lords Temporal (सासारिक लॉर्ड) एवं (2) Lords Spiritual (आध्यात्मिक लॉर्ड)। सासारिक लॉर्ड की श्रेणी में (1) इंग्लैण्ड, स्कॉटलैण्ड, ग्रेट ब्रिटेन एवं यूनाइटेड किंगडम के वशानुगत लॉर्ड, (2) आजीवन लॉर्ड, तथा (3) विधि लॉर्ड शामिल हैं।

5 ब्रिटेन के वशानुगत लॉर्डों को इंग्लैण्ड, ग्रेटब्रिटेन एवं यूनाइटेड किंगडम के पीयर कहा जाता है। सन 1707 ई. के पूर्व जब इंग्लैण्ड, स्कॉटलैण्ड एवं आयरलैण्ड

लॉडसभा की शक्तियाँ एवं कार्य

संसदीय अधिनियम (1911) के पारित होने के पूर्व लॉडसभा की शक्तियाँ सिद्धांततः कॉमंस सभा के समकक्ष थीं। लॉडसभा की शक्तियाँ निम्नलिखित हैं—

1 विधायी शक्तियाँ—कोई भी विधेयक लॉडसभा की स्वीकृति के बिना विधि नहीं बन सकता। लेकिन विधि निर्माण में लॉडसभा की शक्ति कॉमंस सभा की तुलना में बहुत सीमित है। 1911 ई. के संसदीय अधिनियम द्वारा लॉडसभा की शक्ति सीमित कर दी गयी है। गैर वित्तीय विधेयकों को लॉडसभा अधिक से अधिक दो वर्ष के लिए रोक सकती है। संसदीय अधिनियम 1948 ई. द्वारा इस अवधि को घटाकर एक वर्ष कर दिया गया है। लॉडसभा के विचाराध्य कामंस सभा की अपेक्षा अधिक विधेयक प्रस्तुत किये जाते हैं। कॉमंस सभा यथायथे राजनीतिक सत्ता का केन्द्र है। किसी समय लॉडसभा को जो शक्तियाँ प्राप्त थी वे धीरे धीरे उससे निष्कृमि होकर कॉमंस सभा को प्राप्त हो गयी हैं।

2 वित्तीय शक्तियाँ—लॉडसभा को वित्तीय मामला में कोई शक्ति प्राप्त नहीं है। 1614 ई. में लॉडसभा ने कॉमंस सभा में सर्वप्रथम वित्त विधेयकों का सर्वप्रथम प्रस्तावित किया जाना स्वीकार कर लिया था। 1671 ई. में कॉमंस सभा ने लॉडसभा द्वारा करा को कम करने के प्रयत्न का सफल विरोध किया था। उस समय स यह अभिसमय स्थापित हो गया है कि लॉडसभा को कामंस सभा द्वारा पारित वित्त-विधेयकों को परिवर्तित करने का अधिकार नहीं है। लॉडसभा उन्हें बिना सशोधित किये हुए स्वीकार या अस्वीकार कर सकती है। इस परम्परा को 1909 ई. तक मायता दी जाती रही थी। लॉडसभा ने इस अवधि में केवल एक वित्त-विधेयक—कागज कर को समाप्त करने वाले विधेयक—को 1860 ई. में अस्वीकार किया था। 1909 ई. में लॉडसभा ने कॉमंस सभा द्वारा पारित बजट को स्वीकार नहीं किया। फलस्वरूप दोनों सदन में तीव्र विवाद उत्पन्न हो गया। लॉडसभा के इस कार्य का कॉमंस सभा ने तीव्र प्रतिवाद करते हुए यह स्पष्ट कर दिया था कि लॉडसभा को कर-विधेयकों को छूने का भी अधिकार नहीं है। 1911 ई. के संसदीय अधिनियम द्वारा लॉडसभा की वित्तीय मामला में शक्ति को पूर्णतः समाप्त कर दिया है। फलस्वरूप लॉडसभा किसी वित्त विधेयक को अधिक से अधिक केवल 14 दिन के लिए रोक सकती है।

3 कार्यपालक शक्तियाँ—लॉडसभा में भी शासन की नीतियाँ पर वाद-विवाद होता है एवं शासन से प्रश्न पूछे जाते हैं परंतु उनका उत्तर कॉमंस सभा की प्रथक पृथक राज्य वे, उस समय जो पीयर बने थे वे इंगलण्ड के पीयरवहे जाते हैं। सन् 1707 ई. में स्कॉटलैण्ड इंगलण्ड में मिला गया। इसके बाद व पीयर ग्रेटब्रिटेन के पीयर कहलाते हैं। सन् 1800 ई. के पश्चात् जब आयरलैण्ड, स्कॉटलैण्ड एवं इंगलैण्ड एक हो गये थे, उसके बाद जो पीयर बने, वे यूनाइटेड किंगडम के पीयर कहलाते हैं।

भाति तत्परतापूर्वक नहीं दिया जाता है। कॉमंस की भांति लाइसन्स का मंत्रिमण्डल पर नियंत्रण नहीं है। लाइसन्स मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास के प्रस्ताव के पारित होने का कोई महत्व नहीं है क्योंकि ऐसी स्थिति में मंत्रिमण्डल त्यागपत्र नहीं देता। कायपालिका को नियंत्रित करने की शक्ति लाइसन्स 16वीं सदी में ही खो चुकी है लेकिन लाइसन्स के सदस्य मंत्रिमण्डल के सदस्य होते हैं। 19वीं सदी में लाइसन्स के अनेक सदस्य मंत्रिमण्डल के सदस्य रहे थे। बाद में उनकी संख्या कम होती गयी है। लाइसन्स मंत्रिमण्डलीय मंत्रियों का संचालन (Reservoir of Cabinet Ministers) है। विदेश मंत्री अधिकतर लाइसन्स से ही चुना जाता है क्योंकि विदेश विभाग, जिसका सम्बन्ध गोपनीयता से होता है, के प्रशासन का उसे विवरण देने की आवश्यकता ही नहीं पड़ती। 1937 ई. के मंत्रियों सम्बन्धी अधिनियम में यह व्यवस्था है कि कम के कम मंत्रिमण्डल के दो उच्च सदस्य लाइसन्स के होने चाहिए। इनके अतिरिक्त लॉर्ड प्रेसीडेंट (Lord President) या लॉर्ड प्रीवीसील (Lord Privy Seal) या दोनों ही लाइसन्स के ही सदस्य होने चाहिए। सैलिसबरी के मंत्रिमण्डल में 10, वालफोर के मंत्रिमण्डल में 8 एवं 1937 ई. में चेम्बरलैन के मंत्रिमण्डल में 6 मंत्री पीयर थे। 1950 ई. के श्रमदलीय मंत्रिमण्डल में 3 कैबिनेट मंत्री लाइसन्स के सदस्य थे। 1955 ई. में ब्रिटिश कैबिनेट के 4 मंत्री लाइसन्स के सदस्य थे।

4. **याधिक शक्तियाँ—**लाइसन्स ग्रेट ब्रिटेन का सर्वोच्च पुनरावेदनीय (appellate) न्यायालय है। जब लाइसन्स का सर्वोच्च पुनरावेदनीय न्यायालय के रूप में अधिवेशन होता है तो अभिसमय के अनुसार केवल नौ विधि लाइ ही उसमें भाग लेते हैं एवं लाइ चान्सलर (Lord Chancellor) अध्यक्षता करता है। लाइसन्स को कॉमंस द्वारा लगाये गये महामियोग की जांच करने का अधिकार है। परन्तु मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के सिद्धांत के विकास के कारण लाइसन्स की यह शक्ति महत्वहीन हो गयी है। इस अधिकार का दीर्घकाल से प्रयोग नहीं किया गया है एवं अंतिम महामियोग 1805 ई. में लगाया गया था।

संसदीय अधिनियम, 1911 ई.

लाइसन्स की शक्तियाँ संसदीय अधिनियम 1911 ई. के द्वारा अनेक मामलों में सीमित कर दी गयी हैं और उसकी शक्तियाँ का सही अनुमान संसद अधिनियम 1911 ई. के तान के बिना अपूर्ण है। 1892 ई. से 1895 ई. तक उदारदल सत्ता रह्य था। इसी काल में आयरलैंड के स्वतंत्रता विषयक विधेयक (The Home Rule Bill) को कॉमंस सभा ने पारित किया था लेकिन लाइसन्स ने इसे अस्वीकृत कर दिया था। इसी समय लाइसन्स के संशोधन या सुधार का निश्चय उदार दल कर चुका था। 1905 ई. में उदार दल पुनः सत्तारूढ़ हुआ। दोनों सदनों में संपर्क गरम्भ हो गया था जिसने 1909 ई. में उग्रतम रूप धारण कर लिया था। 1909 में बजट में इनकम टैक्स की दर ऊँची कर दी गयी थी, मृत्यु-कर, खाना पर भूमि मूल्य-कर (Land Values Duties) लगाने की व्यवस्था की गयी

थी। इन कर प्रस्तावों का भू-स्वामियों एवं सम्पत्तिशालियों पर विपरीत प्रभाव पड़ना स्वामाधिक था। फलतः लाइसन्स ने वजेट को अस्वीकार कर दिया।⁶ लाइसन्स ने इस प्रकार उस शक्ति का प्रयोग किया जिसका प्रयोग आधुनिक वजेट-प्रणाली की स्थापना के समय से नहीं किया गया था। वित्तीय मामला में हस्तक्षेप करके लाइसन्स ने कॉमन्स सभा के एकाधिकार पर अपना दावा किया एवं मंत्रिमण्डल को चुनौती दी थी। विरोध में कॉमन्स सभा ने एक प्रस्ताव पारित किया था और लाइसन्स के इस कार्य को सविधान भंग करने एवं सत्ता अपहरण की सजा दी। मंत्रिमण्डल की माग पर कॉमन्स सभा को भंग कर दिया गया और जनवरी 1910 ई. में नवीन चुनाव हुए। चुनावों के दौरान उदार दल ने लाइसन्स की शक्तियों को कम करने की घोषणा की। उदारदलीय सरकार को नवीन चुनाव में बहुमत प्राप्त हुआ। फलस्वरूप लाइसन्स की शक्ति को सीमित करने के लिए एक विधेयक 1910 ई. में प्रस्तुत किया गया। इस बार लाइसन्स ने समर्थन कर दिया। सरकार द्वारा प्रस्तावित अधिनियम कॉमन्स में पारित होने के पश्चात् लाइसन्स में प्रस्तुत किया गया। लाइसन्स में उसके पारित होने की आशा नहीं थी। मंत्रिमण्डल ने लाइसन्स में उसे पारित करने के लिए अतिरिक्त सदस्य नामजद किये जाने (swamping) की माग राजा से की। राजा जॉर्ज पंचम ने प्रधानमन्त्री को जनमत जानने के लिए निर्वाचन का सुभाव दिया। एक सर्वदलीय सम्मेलन प्रधानमन्त्री एस्क्विथ (Asquith) के नेतृत्व में सर्वसम्मति योजना की स्वीकृति के लिए आयोजित भी किया गया था। वह असफल रहा। दिसम्बर 1910 ई. में नवीन निर्वाचन हुए। विवाद का मुख्य विषय लाइसन्स का सुधार था। निर्वाचन के फलस्वरूप कॉमन्स में शक्ति संतुलन अपरिवर्तित रहा अर्थात् चुनावों में उदार दल की विजय हुई। शासन द्वारा यह घोषणा की गयी कि राजा ने लाइसन्स के विरोध को निष्क्रिय बनाने के लिए अतिरिक्त पीयरों की नियुक्ति का आश्वासन दिया है। इस पर लाइसन्स झुक गयी और अन्त में विधेयक पारित हो गया। यही ससदीय अधिनियम 1911 ई. कहलाया। इसकी मुख्य धाराएँ निम्नवत् हैं

1 धन विधेयक—(1) धन-विधेयक के कॉमन्स द्वारा पारित किये जाने एवं लाइसन्स में प्रस्तुत करने के एक माह के पश्चात् यदि बिना किसी संशोधन के पारित नहीं किया जाता तो उसे राजा के समक्ष हस्ताक्षरों हेतु प्रस्तुत किया जाना चाहिए और हस्ताक्षर होने पर वह ससदीय अधिनियम बन जायेगा। कॉमन्स सभा द्वारा धन विधेयक को लाइसन्स में सत्रावसान के कम से कम 1 माह पूर्व मेजने की अनिवार्य व्यवस्था की गयी।

(2) धन विधेयक से अन्य उस सावजनिक विधेयक (Public Bills) से है जिसका सम्बन्ध स्पीकर की सम्मति में कर, ऋण एवं सावजनिक धन से हो।

6 इस समय लाइसन्स की सदस्य संख्या 554 थी। 1909 ई. के वजेट के विपक्ष में 350 एवं पक्ष में 75 मत आये थे। स्पष्ट है कि बहुत बड़ी संख्या में लाइसन्स सभा के सदस्यों ने भाग लिया था।

(3) प्रत्येक धन-विधेयक को लॉर्डसभा एवं क्राउन के पास भेजे जाते समय स्पीकर द्वारा मुद्रित एवं प्रमाणित किये जाने की अनिवार्य व्यवस्था की गयी अर्थात् धन विधेयक के सम्बन्ध में कॉमन्स सभा के स्पीकर के निर्णय को अंतिम एवं माय ठहराया गया। संक्षेप में, कर एवं व्यय सम्बन्धी मामला में लॉर्डसभा के कोई अधिकार नहीं रह गये हैं।

2 अथ सावजनिक विधेयक—किसी सावजनिक विधेयक को यदि कॉमन्स सभा द्वारा अपने निरन्तर होने वाले तीन सत्रों, चाहे वे सत्र एक ही सत्र के हो या न हा, में पारित कर दिया जाता है एवं लॉर्डसभा उसे तीसरी बार भी अस्वीकार कर देती है, तो क्राउन के द्वारा स्वीकृत होने पर उस विधेयक के अधिनियम बन जाने की व्यवस्था की गयी है। लेकिन इस व्यवस्था में केवल एक बात यह रखी गयी कि विधेयक के प्रथम बार प्रस्तुत करने के द्वितीय वाचन एवं तृतीय बार के तृतीय वाचन की तिथि में दो वर्ष का अंतर अनिवार्य होना चाहिए।

इस व्यवस्था के द्वारा लॉर्डसभा के निरंकुश निषेधाधिकार (absolute veto) को अस्थायी निषेधाधिकार (suspensive veto) में परिवर्तित कर दिया गया है। लॉर्डसभा गैर वित्तीय विधेयकों को इस नवीन व्यवस्था के अंतर्गत अधिक से अधिक दो वर्ष के लिए किसी विधेयक को रोक सकती थी।

3 सत्र का कार्यकाल 7 वर्ष से घटाकर 5 वर्ष कर दिया गया है। इसका यह अर्थ है कॉमन्स सभा पर लॉर्डसभा के नियंत्रण को कम किया गया है और धीरे-धीरे चुनावों की व्यवस्था के माध्यम से जनता के नियंत्रण में वृद्धि की गयी।

फाइनर के अनुसार इस अधिनियम के निम्न परिणाम हुए हैं “अनुदारदलीय शासन-काल में लॉर्डसभा संशोधन की शक्ति का प्रयोग महत्वहीन विषयों के सम्बन्ध में करती थी लेकिन उदार दल या श्रमदल के सत्तारूढ़ होने पर इन दलों द्वारा सम्पत्ति शाली वर्ग के विरुद्ध जब प्रस्तावित उग्र सामाजिक एवं आर्थिक सुधारों को पारित करने का निश्चय किया जाता था तो लॉर्डसभा अपनी अवशिष्ट शक्ति का प्रयोग करने में नहीं चूकती थी।” स्मरणीय है कि उपरोक्त अधिनियम के द्वारा लॉर्डसभा की गैर वित्तीय विधेयकों सम्बन्धी शक्ति को एक सीमा तक ही सीमित किया था यद्यपि वित्तीय मामलों में उसे कोई शक्ति नहीं रह गयी थी। गैर वित्तीय मामलों में उसे दो वर्ष का निलम्बनकारी निषेधाधिकार प्राप्त था जिसके प्रयोग से वह किसी भी विधेयक के मविष्य को सदिग्ध बना सकती थी। द्विवर्षीय अवरोध अनिश्चितकालीन अवरोध में परिणत हो सकता था। लॉर्ड जॉर्ज ने लॉर्डसभा के भूतकालीन आचरण पर टिप्पणी करते हुए कहा था कि “लॉर्ड स विधान का रक्षक स्वान न होकर अनुदार दल के नेता का पिल्ला है।”⁷ लॉर्डसभा के अनुदारदलीय सदस्यों में एवं लोकसभा के

7 Herman Finer *op cit*, p 412

8 The Lords would not be the watchdog of the constitution but the conservative leader's poodle'—Lloyd George, cited by Finer, H *op cit*, p 412

उदार विरोधी सदस्यों के बीच गठबंधन सरलता से हो जाते थे। उदार दल या मजदूर दल की अल्पसंख्यक सरकार के सत्तारूढ़ होने पर लॉर्डसभा ऐसी सरकार की कमजोरी का पूरा लाभ उठाती थी। स्पष्ट है कि अधिनियम द्वारा लॉर्डसभा की शक्तियाँ कम तो हुई थी लेकिन इसके बाद भी लाडसभा लोकतन्त्रीय इच्छा में बाधा उत्पन्न करने की स्थिति में बनी रही। लास्की ने इस सत्य को सही-सही आका था। 1938 ई. में लॉर्डसभा के सम्बन्ध में लास्की ने कहा था कि "संसदीय अधिनियम 1911 ई. के द्वारा निर्धारित सीमाओं के बावजूद भी लाडसभा काफी प्रभावशाली है। यह सत्य है कि संसदीय अधिनियम के कारण लॉर्डसभा की स्थिति राज्य में निस्सन्देह घट गयी है लेकिन सामाजिक कारणों से यह सत्ता भी जो स्पष्ट रूप में दिखायी देती है, उसमें कहीं अधिक है।"⁹ लास्की की यह धारणा एवं विश्वास था कि श्रमदलीय सरकार के लिए लॉर्डसभा की यह शक्ति भविष्य में उन्नी प्रकार अमहनीय प्रमाणित होगी जैसे कि 1906 से 1914 तक उदार दल के लिए सिद्ध हुई थी। 1929-31 ई. में श्रम-दल की अल्पसंख्यक सरकार थी और इस काल में लॉर्डसभा का आचरण में उस पर्याप्त हानि उठानी पड़ी थी। हताश होकर 1934 ई. में श्रम दल ने लाडसभा के उन्मूलन का प्रस्ताव पारित किया था।

संसदीय अधिनियम, 1949 ई.

1945 ई. में श्रम दल पुनः सत्तारूढ़ हुआ। इस समय यह प्रश्न उसके समक्ष था कि लॉर्डसभा का तात्कालिक किन्नी कारण के और कैसे उन्मूलन किया जाय? 1947 ई. के मध्य तक लाडसभा शांत रही लेकिन कोयला खान राष्ट्रीयकरण अधिनियम (1946) एवं यातायात अधिनियम (1947) के समय उसने उनका विरोध किया था। अक्टूबर 1947 ई. में राजा ने अपने भाषण में यकायक लाडसभा की शक्तियों को और अधिक सीमित करने की घोषणा की तथा नवम्बर 1947 ई. में संसदीय अधिनियम (1911) को संशोधित करने के लिए श्रम दल ने एक नया अधिनियम प्रस्तुत कर दिया। कुछ वर्षों तक इस अधिनियम के फलस्वरूप इंग्लैण्ड के राजनीतिक जीवन में तहलका सा मचा रहा।

इस अधिनियम के अधीन यह व्यवस्था की गयी है कि लॉर्डसभा द्वारा किसी गैर-वित्तीय विधेयक के अस्वीकार किये जाने और कॉमन्स सभा द्वारा उस विधेयक को तीन सत्रों के बजाय दो निरंतर सत्रों के बीच में पारित कर दिया जाता है एवं प्रथम बार प्रस्तुत करने के द्वितीय वाचन एवं अन्तिम प्रस्तुतीकरण के अन्तिम वाचन में 2 के स्थान पर 1 वर्ष का ही केवल अनुराग हो तो विधेयक पारित माना

9 'And even after the limitations on that power introduced by the Parliament Act of 1911, its authority remains impressive. It is true that the Act has reduced the House of Lords to a definitely subordinate position in the State. But this is in fact a much greater power than appears on the surface for social reforms'—Laski *op cit.*, pp 114 115

जायेगा। दूसरे शब्दां में, लॉर्डसभा के विलम्बकारी निषेधाधिकार की अवधि दो वर्षों से घटाकर एक वर्ष कर दी गयी और कॉमंस सभा में विधेयक के पारित होने की प्रक्रिया को भी सरल बना दिया गया था।

इस विधेयक पर गम्भीर विवाद होता रहा। कॉमंस ने इस विधेयक के पक्ष में सबल तर्क प्रस्तुत किये थे। यथा—सामान्य निर्वाचनों में व्यक्त जनमत को प्रथम दिया जाना चाहिए, किसी भी अन्य लोकतन्त्रीय देश में ऐसे द्वितीय सदन को स्थान नहीं है जो किसी एक दल का ही समर्थन करता हो, इंग्लैंड में लॉर्डसभा के अनुदार दल का समर्थक होने के कारण व्यवहार में एकसदनीय व्यवस्था की स्थापना हो गयी है, यह निर्विवाद रूप में विलक्षण बात है कि एक ऐसे सदन का व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं जो कॉमंस सभा की भांति निर्वाचित एवं विघटित नहीं किया जा सकता, संसदीय अधिनियम 1911 ई. के पारित होने के पश्चात् 40 वर्ष तक अनुदार दल शक्ति में रहा था अतः उसे स्वयं लॉर्डसभा का सुधार करना चाहिए था, आदि।

उक्त प्रस्ताव कॉमंस द्वारा तो पारित कर दिया गया परन्तु 9 जून 1948 ई. को लॉर्डसभा द्वारा अस्वीकृत कर दिया गया। इसी बीच 1948 में संवदलीय सम्मेलन का आयोजन हुआ था। उसने लॉर्डसभा के सुधार सम्बन्धी कुछ प्रस्ताव स्वीकार किये थे। लॉर्डसभा द्वारा विधेयक के अस्वीकार करने पर इन संवदलीय प्रस्तावों को भी अस्वीकृत कर दिया गया तथा प्रस्तावित संसदीय अधिनियम को पारित करने की कार्यवाही पुनः प्रारम्भ कर दी गयी। 1949 ई. में इस द्वितीय संसदीय अधिनियम को अंतिम स्वीकृति प्राप्त हुई।

लॉर्डसभा के विरुद्ध तर्क

लॉर्डसभा की तीव्र आलोचना की गयी है, जो निम्नवत है

(1) यह प्रतिस्पर्धावादी सदन है और निष्पक्ष तथा स्वतन्त्र विचारधारा वाला सदन नहीं है। लॉर्डसभा का अनुदारवादी दल की ओर विशेष झुकाव है। लास्की के अनुसार 'जब अनुदार दल की सरकार होती है तब लॉर्डसभा सम्भवतः एक अन्ध द्वितीय सदन होता है।' प्रगतिशील सरकार के सत्ताह्रास होने पर लॉर्डसभा के दृष्टिकोण के कारण उसके कार्यों में अनेक गतिरोध उत्पन्न होते हैं। 'ऐसे समय लॉर्डसभा अनुदार दल की रक्षित शक्ति के रूप में कार्य करता है। निर्वाचन में वह प्रगतिशील वर्ग की विजय के परिणामों को संशोधित करने के लिए कृतसंकल्प रहता है तथा अपनी शक्ति भर प्रयत्न करता है।'¹⁰ 1938 ई. में लॉर्डसभा की सदस्यता का विश्लेषण करते हुए लास्की ने कहा था कि लगभग 750 सदस्यों में से 12 पीयर

10 'The House of Lords, when a Conservative Government is in office is perhaps as good a second chamber as there is in the world. It becomes the reserve power of the Conservative Party, determined to correct the consequences of a progressive victory at the polls so far as lies in its power' Laski *op cit*, p 114

श्रमदलीय, 8 उदारदलीय तथा 3 या 4 रमजे मैक्डोनाल्ड के राष्ट्रीय ग्रुप के थे। श्रेय या तो किसी दल के सदस्य नहीं थे जथवा अनुदार दल के प्रति भक्ति रखते थे।¹¹

(2) रमजे म्योर के अनुसार लॉडसभा सम्पत्ति का गढ़ (fortress of wealth) है। बड़े उद्योगों से सम्बन्धित निहित हिता का सदन पर एकाधिकार है। उद्योगपतियों, बड़ी कम्पनियों के डायरेक्टरों, साम्राज्य निर्माताओं, व्यापारियों, जागीरदारों का यह सदन केन्द्र है। लास्की के अनुसार “कोई ऐसा राष्ट्रीय प्रमुख उद्योग नहीं है जिसे लॉर्डसभा में पर्याप्त प्रतिनिधित्व प्राप्त न हो।” 1936 ई में लॉर्डसभा में 729 सदस्य थे। इनमें से 119 बीमा कम्पनियों के डायरेक्टर, 74 साहूकार, 97 वकील, 64 रेलवे कम्पनियों एवं 49 जहाजरानी-उद्योग कम्पनियों से सम्बन्धित सदस्य थे। स्पष्ट है कि लॉर्डसभा समाज के सम्पत्तिशाली वर्ग का गढ़ है।

(3) यह एक बृहद् सदन है एवं अधिकांश सदस्य सदन की बैठकों में भाग नहीं लेते हैं। बेजहोट (Bagehot) को 19वीं सदी में लॉर्डसभा के उन्मूलन का तो भय नहीं था परंतु उसके पतन का भय अवश्य था क्योंकि उसके अधिकांश सदस्य अपने कृतव्यों की उपेक्षा करते थे। लास्की के अनुसार “भले ही लॉर्डसभा में इतने अधिक सदस्य हों लेकिन व्यवहार में वह सबकुछ ही भिन्न सदन है। इसकी बैठकों में सामान्यतः केवल 35 सदस्य ही उपस्थित रहते हैं।” सर जेनिंग्स (Sir Jennings) के अनुसार लॉर्डसभा में 80 से अधिक सदस्य उपस्थित नहीं होते। 1919 ई से 1938 ई तक केवल 13 अवसरों पर लॉर्डसभा में एक समय में 200 सदस्य उपस्थित हुए थे। आये सदस्या ने तो सदन में कभी विचार ही व्यक्त नहीं किया था। 100 ऐसे सदस्य हैं जिन्होंने कि लॉर्डसभा की सदस्यता की शपथ ही नहीं ग्रहण की थी।

(4) आलोचकों का मत है कि लॉर्डसभा ने प्रगतिशील विधेयकों के माग में बाधा उत्पन्न की है। लॉर्डसभा ने वर्षों तक विधि निमाण के बारे में विलम्बकारी कार्य प्रणाली को अपनाया है और उन सरकारों के विधेयकों को अस्वीकार किया है जिन्हें वह पसंद नहीं करता। रमजे म्योर के शब्दों में “लॉर्डसभा संशोधन एवं विलम्बकारी सदन है, और इस कार्य को भी वह ठीक प्रकार से सम्पादित नहीं करता है।”¹²

(5) सगठन की दृष्टि से लॉर्डसभा लोकतन्त्र में एक विरोधामास है। लोकतन्त्रात्मक देश में वशानुगत द्वितीय सदन कल्पनातीत है। सिडनी एवं बेट्रिस वेब के कथनानुसार “श्रमिक वर्ग का इसमें कोई सदस्य नहीं है और न दुकानदारों, लिपिका एवं अध्यापकों का ही कोई प्रतिनिधि है। स्त्रियों का भी कोई प्रतिनिधि नहीं है। लॉर्डसभा के नियम उसकी रचना एवं सगठन से प्रभावित होते हैं। अब तक निर्मित सभी प्रतिनिधि सदनो में यह निकृष्टतम है।”¹³

11 Laski *op cit* p 113

12 It became merely a delaying body' —Ramsay Muir *How Britain is Governed* 1951, p 186

13 Sidney and Beatrice Webb *A Constitution for the Socialistic Commonwealth of Great Britain*, p 63

फाइनर ने लॉडसमा की प्रकृति (spirit) का तकपूण विवेचन किया है। 19वीं एवं 20वीं सदी में लॉडसमा ने अपने अस्तित्व के औचित्य में सबल तर्क दिए हैं। लॉडसमा ने समयानुवूल अपने अस्तित्व को यायोचित सिद्ध करने के लिए प्रतिनिधि सिद्धांत का सहारा लिया है। लॉडसमा के 19वीं सदी में काय आपत्तिजनक था। फिर भी लॉडसमा के समयको ने यह दावा किया कि वह जनता की रक्षा स्वयं उसके निर्वाचित प्रतिनिधियों—बॉमस-समा—द्वारा निर्मित अवाह्यनीय विधियां से उनको सशोधित परिवर्तित एवं अस्वीकृत करके करता है। 18वीं सदी को अपनी शक्त का लॉडसमा ने दबाव में आकर ही परित्याग करना स्वीकार किया था। 19वीं सदी में जनता इतनी जागरूक नहीं थी कि वह लॉडसमा के वास्तविक मन्तव्यों को समझ सके और न उस समय तक लोकतंत्र का ही पूण विकास हुआ था। यही लॉडसमा की शक्ति थी और उसने इसका सफलतापूर्वक उपयोग भी किया।¹⁴

लॉडसमा ने 19वीं सदी में प्रत्येक उदारवादी प्रस्ताव को या तो सशोधित या अस्वीकार किया था। इसके विपरीत, प्रत्येक अनुदारवादी प्रस्ताव को लॉडसमा ने सरलता से पारित कर दिया था। फलस्वरूप स्वयं ग्लैडस्टोन को लॉडसमा के विरोध का नेतृत्व करना पड़ा। लॉडसमा के इस कथन का विरोध किया गया कि वह देश के स्थायी मत का प्रतिनिधित्व करता है। लॉडसमा ने कृपको के हितों की तुलना में जमींदारों की स्थिति की रक्षा की, धार्मिक एवं राजनीतिक एकता को अस्वीकार किया। विश्वविद्यालयों में धर्म विरोधियों (dissenters) को प्रवेश की अनुमति प्रदान नहीं की, सैनिक हितों की रक्षा एवं निधन वृद्धियों को कानूनी सलाह दिया जाना अस्वीकार किया, आयरलैण्ड के साथ दुर्व्यवहार हुआ, स्वशासित सत्ताओं के विकास का विरोध किया गया, ससदीय सुधारों को अस्वीकार किया गया एवं उनका जग भग हुआ, मानव कल्याण से सम्बंधित अनेक विधेयक वर्षों तक पारित न हो सके एवं प्रथम मालिक दायित्व विधेयक (First Employers Liability Bill) जानबूझ कर अस्वीकृत किया गया था। लॉडसमा द्वारा अनुचित तरीके अपनाये गये। लक्ष्यों की घोषणा करते हुए उसके द्वारा सत्य सिद्धांतों की कुटिल रीति से हत्या की गयी। लॉडसमा द्वारा यह बहाना किया जाता रहा है कि सत्र के अंत में विधेयक पर्याप्त विलम्ब से उसके पास पहुँचते हैं और उपलब्ध समय में विधेयकों पर उचित विचार विमर्श सम्भव नहीं है। फिर भी लॉडसमा द्वारा अनेक असम्भव सशोधन विधेयकों में जोड़ दिये जाते थे जिससे कि उनके उद्देश्य और उपयोगिता ही समाप्त हो जाती थी।¹⁵

लॉडसमा की उपयोगिता

उपरोक्त विवरण से यह स्पष्ट है कि लॉडसमा की तीव्र आलोचना अस्वाभाविक नहीं है। 1907 ई. में थमदल ने लॉडसमा को समाप्त करने का नारा लगाया था। उदार दल उसने सशोधन का पक्षपाती था। लास्की थमदल के निणय से सह

14 Finer H op cit, p 409

15 Finer, H op cit p 410

मत था एव लॉर्डसभा के उन्मूलन का पक्षपाती था। उसका मत था कि लोकतन्त्रीय समाज में लाइसभा जैसी अलोकतन्त्रीय संस्था कायम नहीं रह सकती। लाइसभा सम्पत्ति एवं विधेयाधिकारों का मूल रूप है। अतः उसके कारण सम्पत्तिशानिया एवं जनता में भय आनिता है। इससे अतिरिक्त, लोकतन्त्र में जन-विराधी शक्ति का अस्तित्व अमंग्य होता है। अतः लॉर्डसभा के उन्मूलन की माँग अव्यावहारिक नहीं थी।

श्रम दल के द्वारा लॉर्डसभा को समाप्त करने की दृढ़ नीति के अनुमान के पश्चात् भी लॉर्डसभा आज कायम है। आश्चर्य तो यह है कि कि चार बार सत्तारूढ़ होने पर भी श्रम दल लॉर्डसभा को समाप्त नहीं कर सका है। एटली के श्रमदलीय मन्त्रिमण्डल की 1949 ई. के ससदीय अधिनियम द्वारा सुधार करके ही सत्ताप कर लेना पड़ा था। वशानुगत आधार पर गठित द्वितीय सदन के स्थान पर लोकप्रिय प्रतिनिधित्व पर आधारित सदन की स्थापना के उदारदलीय प्रयत्न भी असफल रह गए हैं। लॉर्डसभा का रूप में कोई परिवर्तन नहीं हुआ है। उसका लोकतन्त्रीकरण नहीं हो सका है। क्या ? उसकी ऐसी क्या उपयोगिता है ? इसके अस्तित्व का क्या कारण है ? सामान्यतः लॉर्डसभा के कायम रहने के निम्न कारण दिये जाते हैं

(1) ब्रिटिश जनता का ऐतिहासिक एवं प्राचीन संस्थाओं के प्रति विरोध अनुसारा एव लगाव है। ब्रिटिश संविधान विकास का परिणाम है एवं आवश्यकता के अनुसार उसमें संशोधन किया जाता रहा है। यह बात लाइसभा पर भी लागू होती है। ब्रिटिश जनता के पुरातन प्रेमी होने के कारण आमूलचूल परिवर्तन उस स्वीकार्य नहीं हैं। हबर्ट मोरीसन का मत है कि लॉर्डसभा का विवेकहीन (irrational) संगठन एवं उसकी प्राचीनता आधुनिक ब्रिटिश लोकतन्त्र के लिए सुरक्षा व्यवस्था है।

(2) लॉर्डसभा उपयोगी सावजनिक सेवा करती है। वह संशोधन करने वाला (revisory) सदन है। वह कॉमंस द्वारा पारित विधेयों को पूरी तरह अस्वीकार नहीं कर सकता परन्तु उन्हें पहले दो वर्ष के लिए अथवा वर्ष के लिए रोक अवश्य सकता है। इस बीच में जनता को विधेय के सम्बन्ध में अली प्रकार विचार विमर्श करने का अवसर मिल जाता है।

(3) यह सदन भावनाओं के अभिव्यक्ति स्थल (ventilating ground) के रूप में कार्य करता है। विभिन्न विधेयों पर विचार विमर्श के द्वारा लाइसभा सम्बन्धित विषयों पर जनमत का निर्माण करता है तथा शासन को प्रभावित करने में योग देता है। लाइसभा में वाद विवादों का स्तर अपेक्षाकृत ऊँचा होता है। इस सदन में प्रशासन की निष्पक्षता एवं निष्पक्षतापूर्वक आलोचना की जाती है एवं उसका कॉमंस सभा पर भी प्रभाव पड़ता है जिसके फलस्वरूप शासन अपनी भूलों के प्रति मंचित एवं सजग रहता है। लाइसभा का नेता मन्त्रिमण्डल का सदस्य होता है और उसका यह कर्तव्य है कि वह मन्त्रिमण्डल को सदन की भावनाओं से अवगत कराता रहे।

(4) लोकतन्त्र में द्वितीय सदन की आवश्यकता को अनुभव किया गया है। ऐसी स्थिति में यदि लॉर्डसभा को समाप्त कर दिया जाय तो प्रश्न यह है कि उसका

क्या विकल्प होना चाहिए ? यदि उच्च सदन का संगठन निम्न सदन की भाँति हो जाता है तो उच्च सदन का कोई महत्व व मूल्य नहीं है। एक अर्थ प्रश्न यह भी है कि नवीन सदन के संगठन का आधार क्या होना चाहिए। क्या वह मनोनीत होना चाहिए या निर्वाचित। लॉर्डसभा सम्बन्धी यह सब व्यावहारिक कठिनाइयाँ हैं। सिडनी ता के अनुसार एक दल द्वारा शासन चलाना संवैधानिक क्षैतानियत (constitutional monstrosity) है। इंग्लैण्ड में अमेरिकी सीनेट की तरह शक्तिशाली एव फ्रांस की गणतंत्र परिषद (Council of Republic) जैसी दुबल एव सम्मानहीन सस्था सबका ही व्यावहारिक होगी अतः उसको जनता स्वीकार नहीं करेगी। एक दृष्टिकोण यह भी है कि नवीन एव अपरिचित सस्था के स्थान पर पुरानी एव परिचित सस्था को ही क्यों न रखा जाय ? वर्तमान में लॉर्डसभा की शक्तियाँ काफी कम कर दी गयी हैं। सुधार की अनेक योजनाएँ प्रस्तावित की गयी हैं लेकिन उनमें से कोई भी स्वीकार नहीं हो सकी है। आजकल भ्रम दल के केवल कुछ उग्र सदस्य ही लॉर्डसभा के उन्मूलन का समर्थन करते हैं।

(5) राज्य-काय में वृद्धि के कारण विधान (legislation) में भी वृद्धि हुई है। लॉर्डसभा की समाप्ति से कॉमंस सभा के काय का दूना हो जाना स्वाभाविक है। ब्राइस ने यह सुझाव दिया था कि विवादहीन विधेयको को पहले लॉर्डसभा में प्रस्तावित किया जाना चाहिए एव उसके द्वारा पारित किये जाने के पश्चात् उन्हें कॉमंस सभा सरलता से पारित कर सकेगी। वैयक्तिक विधेयका पर सर्वप्रथम लॉर्डसभा में ही विचार किया जाता है। इससे कॉमंस का कायभार भी कम हो जाता है।

ब्राइस ने लॉर्डसभा की निम्नलिखित चार उपयोगिताओं का उल्लेख किया है

(अ) लॉर्डसभा कॉमंस द्वारा पारित विधेयको का परीक्षण एव पुनर्विचार तथा संशोधन करती है।

(आ) निर्विवाद एव वैयक्तिक विधेयको पर लॉर्डसभा में सर्वप्रथम विचार करके कॉमंस के समय की वृत्ति की जाती है।

(इ) विलम्ब का बधानिक महत्व है। लॉर्डसभा के विरोध के फलस्वरूप विवादास्पद विधेयक पर जनमत को संगठित होने का अवसर प्राप्त होता है।

(ई) लॉर्डसभा में पूर्ण एव मुक्त वाद विवाद के लिए अपेक्षाकृत अधिक सुअवसर हाता है।

लॉर्डसभा के सुधार की योजनाएँ

लॉर्डसभा के सुधार के प्रयत्न 19वीं सदी में ही प्रारम्भ हो गये थे। इस सदी की कॉमंस के सुधार की योजनाओं का लॉर्डसभा द्वारा विरोध किया गया था। लॉर्डसभा के नेताओं ने इस प्रयत्न में अपना पतन देखा था। लॉर्डसभा अपनी रक्षा अपने आचरण को सुधार कर ही कर सकती थी और इसके लिए उसका प्रतिनिधित्वपूर्ण होना आवश्यक था। अतः सुधार के प्रयत्न प्रारम्भ हुए थे। प्रतिनिधित्व के सिद्धांत

को इन मुद्दों के आधार के रूप में स्वीकार करके बशानुगतता को शासनाधिकार के आधार के रूप में अस्वीकार कर दिया गया था।

प्रमुख मुद्दों-योजनाएँ निम्नांकित हैं

(1) मुद्दा योजना सम्बन्धी प्रथम विधेयक लॉर्ड रसेल (Lord Russell) ने 1869 ई. में प्रस्तुत किया था। इनके अनुसार क्राउन को प्रति वर्ष 4 आजीवन पीयर 6 वर्षों में नामांकन करने का अधिकार दिया गया था जिनकी कुल संख्या 85 से कम नहीं हानी चाहिए थी। प्रस्तावित 6 वाँ थे स्कॉटलैण्ड एवं आयरलैण्ड के अप्रतिनिधि पीयर, व व्यक्ति जो 10 वर्ष तक कॉमन्स के सदस्य रह चुके हों। सेना एवं नौसैन्य के अधिकारी न्यायाधीश एवं उच्च विधिक अधिकारी माहिर विद्वान एवं कला के क्षेत्र में अत्युत्तम व्यक्ति, 5 वर्ष तक क्राउन की सेवा करने वाले व्यक्ति। इस प्रस्ताव को Black Sheep Bill की संज्ञा दी गयी और इसे अस्वीकार कर दिया गया।

(2) 1874 ई. में लॉर्ड रोजबरी (Lord Rosebury) एवं 1888 ई. में लॉर्ड राबर्ट्स व लॉर्ड सैन्डहर्स्ट ने योजनाएँ प्रस्तुत की थीं। इनमें यह प्रस्तावित किया गया था कि गवर्नर की सदस्य-संख्या को कम कर दिया जाये तथा लॉर्ड्स के सदस्यों द्वारा ही अपने सदस्यों को चुना जाय। आजीवन लॉर्ड्स की संख्या 50 निश्चित की गयी थी। इनमें से प्रति वर्ष 5 सदस्यों का चुनने की योजना थी।

1907 ई. तक मुद्दों की अग्रे कोई चर्चा नहीं सुनी गयी। इन काल में अनुदार दल का प्रान्त था। 1907 ई. में लॉर्ड्स ने विधि-निर्माण के सम्बन्ध में सदन की सुझाव दल के लिए एक समिति का गठन किया। इस समिति ने अपने प्रतिवेदन में सदन के लिए नवीन सुविधान का सुझाव दिया जिनमें राजवंश के न्यायिक एवं बशानुगत गौरी के चुन हुए 200 प्रतिनिधि हों। इसके अतिरिक्त सदन में विशिष्ट योग्यता वाले बशानुगत, आध्यात्मिक एवं आजीवन पीयरों की भी व्यवस्था थी।

1909 ई. में लॉर्ड लैंसडाउन (Lord Lansdowne) ने एक मुद्दा-योजना प्रस्तुत की। इस योजना के अनुसार लॉर्ड्स की सदस्य-संख्या 330 निश्चित की गयी थी। यह योजना भी अस्वीकार कर दी गयी।

गवर्नर मुद्दा योजना (1918 ई.)—1917 ई. में लॉर्ड ब्राइट की अध्यक्षता में गवर्नर के लिए 30 सदस्यीय समिति गठित की गयी थी। इसने अपना प्रतिवेदन 1918 ई. में प्रस्तुत किया था। इसकी मुख्य सिफारिशें निम्नवत् थीं

(1) गवर्नर की कुल सदस्य-संख्या घटा कर 327 कर देने का सुझाव दिया गया। उच्च-व्यवस्थाई सदस्यों को समानुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर 7 के सदस्यों द्वारा चुन जान का सुझाव दिया गया था। यह सदस्य 13 प्रांतों निवासी होंगे। ये सदस्य का दोनो सदन की समुक्त स्थानों पीयरों में चुन जान की व्यवस्था थी। सदन का कार्यकाल 12 वर्षों

गया जिनमें से एक तिहाई सदस्यों के प्रति चार वर्ष पश्चात् पदमुक्त होना की व्यवस्था थी। इस प्रकार लॉर्डसभा को एक स्थायी सदन बनाया गया था।

ग्राइस सम्मेलन लॉर्डसभा के सुधार की दृष्टि से बहुत ही विद्वतापूर्ण एवं सजग गवेषणात्मक प्रयत्न था। लेकिन इसके समक्ष दो कठिनाइयाँ थीं जिनके समाधान कठिन थे। प्रथम, लॉर्डसभा के लिए जो शक्तियाँ प्रस्तावित की गयी थीं व प्रगतिवादियों की दृष्टि से बहुत अधिक थीं और अनुदारवादियों के अनुसार कम थीं। द्वितीय, प्रस्तावित अप्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली कष्टसाध्य थी। साथ ही वह प्रगतिवादियों की दृष्टि में पर्याप्त अलोकतन्त्रीय एवं अनुदारवादियों के अनुसार कुलीनतन्त्रीय नहीं थी। अतः उपरोक्त प्रतिवेदन विरोधी विचारों के मध्य समझौते का परिणाम था जो किसी को भी सन्तुष्ट कर सका।

मंत्रिमण्डलीय समिति प्रस्ताव (1922 ई.)—1922 ई. में मंत्रिमण्डल का एक उप समिति ने सुधार की निम्न योजना प्रस्तुत की थी

लॉर्डसभा में राजवंश को लॉर्डों, लॉर्ड पादरियों एवं विधि लॉर्डों के अतिरिक्त प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष रीति से लॉर्डसभा के बाहर से निर्वाचित लॉर्ड, लॉर्ड समुदाय द्वारा लॉर्डसभा में से ही निर्वाचित सदस्य एवं सम्राट द्वारा नामजद सदस्यों की व्यवस्था की गयी थी। कुल सदस्य संख्या 350 निश्चित की गयी। नवीन प्रकार के सदस्यों का कार्यकाल विधि द्वारा निर्धारित किये जाने की व्यवस्था थी। उनके पुनः निर्वाचन का भी विधान था। ससदीय अधिनियम 1911 ई. के अनुरूप ही अधिकार बनाये रखने की व्यवस्था थी। मंत्रिमण्डल के बदल जाने के कारण यह योजना न्यायवित्त न हो सकी।

दिसम्बर 1933 ई. में एक अग्र सुधार विधेयक लॉर्डसभा में प्रस्तुत किया गया जिसके अनुसार लॉर्डसभा की शक्तियों में पर्याप्त वृद्धि करने का प्रस्ताव किया गया था। वित्त विधेयक की व्याख्या का अधिकार दोनों सदनों की संयुक्त समिति को प्रदान किया गया। इसके अध्यक्ष—स्पीकर—को नियुक्त करने का विधान किया गया। सदन की कुल सदस्य संख्या 300 निर्धारित की गयी। 150 सदस्य पीयरों द्वारा एवं शेष 150 सदस्यों को सदन के दोनों सदनों के द्वारा प्रस्तावित रीति में निर्वाचित किये जाने का प्रस्ताव था। इस सुधार योजना पर प्रथम दो वाचन पारित होने के बाद अनुदार दल के नेता वाइलिंग के निर्देश पर विचार स्थगित कर दिया गया था।

संवदलीय सम्मेलन (1949) के प्रस्ताव—1949 ई. में ससदीय अधिनियम 1911 ई. का जब संशोधन प्रस्ताव विचाराधीन था तब अनुदार दल के अनुरोध पर लॉर्डसभा के सुधार की समस्या पर विचार करने हेतु एक संवदलीय सम्मेलन का आयोजन किया गया था। लॉर्डसभा के संगठन के सम्बन्ध में इस सम्मेलन में निम्न संवसम्मत निश्चय किये गये थे

(1) वर्तमान वंशानुगत सदस्यता का अन्त कर दिया जाय।

(2) इसके स्थान पर व्यक्तिगत प्रतिष्ठा एवं सार्वजनिक सेवा के आधार पर

वशानुगत लॉर्डों में से सदस्यीय लॉर्डों की नियुक्ति की जाय। सभी सदस्यीय लॉर्डों को कॉमंस सभा के सदस्यों की भाँति वेतन प्राप्त हो एवं उनका आजीवन काल हो।

(3) स्त्रियों को भी लॉर्डसभा के सदस्य होने का अधिकार दिये जायें।

(4) सदस्यीय लॉर्डों में कुछ राजवंशीय एवं पादरी लाड भी होने चाहिए।

(5) जो वशानुगत लाड सदस्यीय लॉर्ड न बनाये जायें, उन्हें कॉमंस सभा के निर्वाचन में मत देने एवं सदस्यता के लिए निर्वाचित होने का अधिकार दिया जाना चाहिए।

लेकिन इस सम्मेलन के सदस्यों में लॉर्डसभा की शक्तियाँ के सम्बन्ध में मतभेद न हो सका। फलस्वरूप सगठन सम्बन्धी उपरोक्त सबसम्मति रूप में स्वीकृत नियम भी क्रियावित न हो सके। सदस्यीय अधिनियम 1949 ई के द्वारा लॉर्डसभा की निलम्बकारी शक्तियों को और अधिक सीमित कर दिया गया। परन्तु लॉर्डसभा का सगठन सम्बन्धी प्रश्न विवादास्पद बना रहा। 1951 ई में अनुदार दल ने यह वचन दिया था कि सत्तारूढ़ होने पर वे लॉर्डसभा के सुधार के प्रश्न का समाधान करेंगे।

1952 ई में लॉर्ड साइमन (Lord Simon) ने एक प्रस्ताव द्वारा यह सुझाव दिया था कि सम्राट द्वारा प्रति वर्ष 10 आजीवन लॉर्ड नियुक्त किये जायें। लेकिन सरकार ने इस प्रस्ताव को यह कह कर अस्वीकृत कर दिया कि वह लाडसभा के सामान्य सुधारों की योजना बना रही है।

1952 ई में चर्चिल ने दूसरा सबदलीय सम्मेलन बुलाने का प्रस्ताव किया था परन्तु श्रमदल ने इसमें भाग लेने से इन्कार कर दिया।

माघ 1955 ई में बार्डकाउण्ट सेमुअल ने लॉर्डसभा में 1948 ई के सम्मेलन के आधार पर सुधार योजना प्रस्तावित की। 1956 ई में अनुदार दल ने पुन लॉर्ड सभा के सुधार सम्बन्धी विचार व्यक्त किये। अक्टूबर 1957 ई में सरकार ने सुधारों का प्रस्ताव किया। इसके अनुसार सीमित संख्या में आजीवन लॉर्डों की नियुक्ति करने, महिलाओं को लाडसभा का सदस्य बनाने एवं सभी लॉर्डों को पारिश्रमिक देने के प्रस्ताव किये गये। इन प्रस्तावों में लॉर्डसभा की शक्तियाँ सम्बन्धी कोई उल्लेख नहीं था। अतः इस सुधार योजना में किसी को विशेष रुचि नहीं थी।

जीवनपर्यन्त पीयरेंज अधिनियम¹⁶ (1958 ई)—इस अधिनियम द्वारा (1) लॉर्डसभा में कुछ सीमित संख्या में जीवन भर के लिए—जीवनपर्यन्त सदस्यता (Life Peerage) प्रदान की गयी है, (2) महिलाओं को लॉर्डसभा की सदस्यता प्रदान की गयी है एवं (3) लॉर्डसभा के सदस्यों को कुछ दैनिक भत्ता प्रदान किया गया है। इस अधिनियम के अधीन जून 1958 ई में 14 आजीवन सदस्य नियुक्त किये गये। इनमें चार महिलाएँ थीं। 1964 ई में आजीवन सदस्यों की संख्या 7 महिलाओं सहित 45 थी।

इस व्यवस्था का एकमात्र उद्देश्य समाज के विभिन्न क्षेत्रों के प्रतिष्ठित एवं अनुभवा व्यक्तिओं को लॉर्डसभा में स्थान देना है। शासन द्वारा यह भी आश्वासन दिया गया था कि आजीवन सदस्यता की नियुक्ति करत समय विरोधी दल की स्वीकृति भी स ली जायेगी या उदार दल के नेता से परामर्श किया जायगा।

पीयरज अधिनियम (1963 ई.)—लॉर्डसभा के सुधार के पुन प्रयत्न 1962 ई में प्रारम्भ किये गये। फलस्वरूप 1963 ई में पीयरज अधिनियम पारित हुआ। इस अधिनियम के अन्तर्गत निम्न व्यवस्थाएँ की गयी (1) पतक लाइ सदस्यों को केवल अपने जीवन भर के लिए लॉर्डसभा की सदस्यता से त्यागपत्र का अधिकार प्रदान किया गया। त्यागपत्र देने वाले लॉर्ड का उत्तराधिकारी सदस्यता का अधिकार से वंचित नहीं होता है। वह लॉर्डसभा का सदस्य स्वतः बन जाता है।

(2) स्कॉटलैण्ड के सभी लॉर्ड लॉर्डसभा के सदस्य बना दिये गये।

(3) आयरलैण्ड के लॉर्ड सदस्यों को कॉमन्स सभा के लिए निर्वाचन का अधिकार दिया गया।

(4) महिला लॉर्डों का भी यह समस्त अधिकार प्रदान किये गये।

पतक लॉर्डों को लाइसभा से अपने जीवन भर के लिए परित्याग की व्यवस्था एक विशेष कारण से करनी पड़ी थी। प्रत्येक लॉर्ड की अपनी मृत्यु के पश्चात् उसका ज्येष्ठ पुत्र वशानुक्रम के सिद्धांत के अनुसार स्वतः ही लॉर्डसभा की सदस्यता का अधिकारी हो जाता था। प्रधानमन्त्री मैकमिलन के बाद लॉर्ड होम को अनुदार दल ने उनका उत्तराधिकारी चुना था। लॉर्डसभा की सदस्यता उनके प्रधानमन्त्री होने के माप में बाधा थी क्योंकि परम्परा के अनुसार प्रधानमन्त्री कॉमन्स सभा का ही सदस्य होना चाहिए। उपरोक्त उल्लेखित पीयरज अधिनियम (1963 ई.) के अन्तर्गत ही लाइ होम ने लॉर्डसभा की सदस्यता से त्यागपत्र दिया एवं तत्पश्चात् प्रधानमन्त्री का पद ग्रहण किया।

1968 ई में एक बार फिर लॉर्डसभा के अधिकारों को कम करने की बात उठी। दक्षिणी रोडेक्षिया के विरुद्ध कॉमन्स सभा द्वारा आर्थिक प्रतिबंधों विषयक पारित प्रस्ताव का मांग लॉर्डसभा ने अवरुद्ध कर दिया था। प्रधानमन्त्री विल्सन (Wilson) ने लॉर्डसभा के इस कार्य को लोकतन्त्र एवं संविधान की धारणा के विलकुल विपरीत बताया था।

निष्कर्ष—लॉर्डसभा वशानुगत, रुढ़िवादी, अनुदारवादी एवं पक्षपाती सदन है तथा असाधारण रूप से बृहद है। यह अलोकतांत्रिक भी है। यह किसी का भी प्रतिनिधित्व नहीं करता। उसे 'जीवित यशस्वी व्यक्तियों का वेस्टमिनिस्टर स्थित गिरजाघर' (Westminster Abbey of living celebrities) की संज्ञा दी जाती है। फाइनर से अनुसार 'यह एक जाश्चयजनक सत्य है कि ब्रिटेन विधिवत, अर्द्ध लोकतांत्रिक सभा द्वारा शासित है क्योंकि लॉर्डसभा का अस्तित्व बहुमत शासन के सिद्धान्त के ठीक विपरीत है। दो बातें और उल्लेखनीय हैं—(1) लॉर्डसभा प्रशासकीय एवं विद्वान्ताति

से सम्बन्धित नीतियों पर भी वाद-विवाद या विचार-विमर्श करती है। यह किसी तरह भी उचित नहीं है कि अलोकतन्त्रीय सदन के अनुत्तरदायी एवं प्रतिनिधित्वहीन विचारा को विधिक मायता-युक्त अधिकार प्राप्त हो।" (2) लॉडसभा को कॉमन्स सभा की भांति ही उन नियमों एवं उपनियमों को अस्वीकार करने का अधिकार है जो किसी ससदीय अधिनियम के अधीन निर्मित किये गये हों। यह शक्ति पर्याप्त महत्वपूर्ण है।¹⁷

ससदीय अधिनियम 1911 ई. एवं 1949 ई. के द्वारा लाडसभा की शक्ति को पर्याप्त कम करने के पश्चात् भी उसके सुधार की मांग कायम है। श्रमदल प्रबल बहुमत से पदार्ह होने के बावजूद भी उसका उन्मूलन नहीं कर सका। इसका क्या कारण है? यह कहा जाता है कि लाडसभा की वर्तमान शक्तिहीनता ही उसकी प्रधान शक्ति है। इस कथन में विरोधाभास होते हुए भी पर्याप्त सत्य है। अब लाडसभा में शासन को चुनौती देने की शक्ति नहीं है, अतः उसके प्रति उतना तीव्र असंतोष भी नहीं है।

इसके अतिरिक्त, लॉडसभा का संगठन विदेशियों को विचित्र भले ही लगे परन्तु स्वयं ब्रिटेन-वासी उससे चिन्तित या व्यग्र नहीं हैं। हरबर्ट मोरीसन का कथन है कि हम ब्रिटन वासियों में स्वतन्त्रता विरोधी संस्थाओं से काय चलाने की पर्याप्त क्षमता है। किसी चीज से जब तक काम चलता है तब तक उसे वे अच्छा ही समझते हैं या उसके प्रति कम से कम सहिष्णुता का भाव तो रखते ही हैं। श्रमदलीय सरकार भी अब लॉडसभा में विवेकी एवं लोकतन्त्रीय सुधारों के लिए चिन्तित नहीं है। ऐसे सुधारों से लॉडसभा की शक्ति बढ़ जाने एवं उसके कॉमन्स सभा का प्रतिद्वंद्वी हो जाने का भय है। हम संयुक्त राज्य अमेरिका की सीनेट की भांति शक्तिशाली द्वितीय सदन नहीं चाहते, वर्तमान लॉडसभा का तबहीन एवं विचित्र संगठन हमारे ब्रिटिश लोकतन्त्र का रक्षक है।¹⁸

लॉडसभा के सुधार में उपरोक्त दृष्टिकोण के अतिरिक्त अथ मुख्य बाधा उसके संगठन से सम्बन्धित है। उसका संशोधित रूप कैसा हो और उसके अधिकार क्या हों? वर्तमान लॉडसभा के कुछ कतव्य ऐसे हैं जो द्वितीय सदन द्वारा सम्पादित नहीं किये जाते, जस— यायिक कार्य। वे किस संस्था को सौंपे जायें? उपरोक्त बठिनाइयों के बावजूद भी यह सवमाय एवं सुनिश्चित मत है कि लाडसभा के अलोकतन्त्रीय स्वरूप को समाप्त कर दिया जाना चाहिए। लॉडसभा के सुधार के सम्बन्ध में निम्न बातें संश्रय सभी सहमत हैं—

(1) लॉडसभा लोकतन्त्रीय भावना के अनुसार प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित सदन होना चाहिए तथा उसका वर्तमान वंशानुगत स्वरूप समाप्त किया जाना चाहिए।

17 Finer H. op cit, pp 416-417

18 Herbert Morrison Government and Parliament, p 194

(2) लॉडसभा को कॉमंस सभा की तुलना में द्वितीय स्थान होना चाहिए। उसमें किसी स्थायी दल का बहुमत भी नहीं होना चाहिए।

(3) उसके वार्षिक कार्य समाप्त कर देने चाहिए एवं स्वतन्त्र न्यायालय की स्थापना की जानी चाहिए।

(4) लॉडसभा के दायित्व एक आदर्श द्वितीय सदन के अनुरूप होने चाहिए।

ऐसा प्रतीत होता है कि लॉडसभा का वर्तमान रूप काफी समय तक बना रहेगा। लास्की की यह सम्भावना भी उतनी ही सत्य बनी हुई है जितनी कि 1938 ई. में थी जब उसने यह व्यक्त किया था कि यदि अनुदार दल के अनुरूप लॉडसभा का संगठन किया जाता है तो “हम संविधान की सुरक्षा-नली अर्थात् लाडसभा के निष्पक्ष को अस्वीकार करने की शक्ति खो बैठेंगे। श्रम दल को सन्तुष्ट करने वाले सिद्धान्तों के आधार पर यदि लॉडसभा का पुनः संगठन किया जाता है तो सम्पत्तिशाली वर्ग में उनकी शक्ति को सकट उत्पन्न करने वाली लोकतन्त्रीय व्यवस्था को समाप्त कर देने की तीव्र भावना उत्पन्न होने की आशंका है। अतः जो राजनीतिज्ञ इन गम्भीर समस्याओं के मध्य कोई रास्ता खोज सकेगा वह निस्सन्देह राष्ट्र की कृतज्ञता का अधिकारी होगा।”²⁹ लेकिन लॉडसभा भी लोकतन्त्र की माँग का बहुत समय तक अवरोध नहीं कर सकेगी। उसकी शक्ति नगण्यप्रायः हो ही गयी है।

संयुक्त राज्य अमेरिका का द्वितीय (उच्च) सदन—सीनेट

संयुक्त राज्य अमेरिका की सघीय व्यवस्थापिका—कांग्रेस—द्विसदनात्मक है। प्रथम सदन को प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) एवं द्वितीय सदन को सीनेट (Senate) की संज्ञा दी जाती है। दोनों सदन संगठन एवं शक्तियों की दृष्टि से असमान हैं।

सीनेट का संगठन

सीनेट को विश्व का सर्वाधिक शक्तिशाली द्वितीय सदन माना है। अमेरिकी शासन में इसका स्थान प्रमुख एवं केन्द्रीय है। सीनेट अमेरिकी संघ के घटकों—राज्यों—का प्रतिनिधि सदन है। प्रत्येक राज्य को सीनेट में दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार प्राप्त है। इसकी सदस्य संख्या 100 है। किसी भी राज्य को बिना उसकी स्वीकृति के सीनेट में प्राप्त समान प्रतिनिधित्व से वंचित नहीं किया जा सकता। 1913 ई. के अमेरिकी संविधान के 17वें संशोधन के द्वारा सीनेटरों को राज्यों की जनता द्वारा प्रत्यक्षतः निर्वाचित किया जाना लगा है। इसके पूर्व सीनेट के सदस्यों को राज्यों की व्यवस्थापिकाओं द्वारा निर्वाचित किया जाता था। इस प्रणाली के कारण गम्भीर एवं दीर्घकालीन गतिरोध उत्पन्न हो जाते थे। अनेक अवसरों पर राज्यों की व्यवस्थापिकाएँ एक प्रतिनिधि को भी चुनने में असमर्थ रहती थीं और सीनेट में उस राज्य का कोई प्रतिनिधि नहीं होता था। 1901 ई. में डेलवारे (Delaware) राज्य का सीनेट में कोई प्रतिनिधि नहीं था।

1890 ई से 1912 ई के काल में अनेक अवसरों पर 11 राज्यों का सीनेट में केवल एक एक प्रतिनिधि ही था। राज्य विधानमण्डल द्वारा निर्वाचन के समय हर प्रकार के भ्रष्ट साधना का सहारा लिया जाता था एवं राज्यों की व्यवस्थापिकाओं के सामान्य कार्यों में बड़ा व्यवधान उत्पन्न होता था। अतः प्रत्यक्ष निर्वाचन पद्धति के पक्ष में तीव्र आंदोलन प्रारम्भ हुआ था जिसके फलस्वरूप उपरोक्त 17वां संवैधानिक संशोधन पारित हुआ था।

ऐसे ही बॉयड के अनुसार सीनेट में प्रत्येक राज्य को प्राप्त समान प्रतिनिधित्व लोकतन्त्रीय सिद्धांत के विपरीत है। सीनेट में मनुष्यों को नहीं अपितु भौगोलिक इकाइयों को प्रतिनिधित्व दिया गया है। निवादा (Nevada) नामक कम जनसंख्या वाले राज्य एवं अधिक जनसंख्या वाले यूयाक जैसे बड़े राज्य को समान महत्व प्राप्त है। संयुक्त राज्य अमेरिका के 10 राज्यों में पूरे देश की आधी जनसंख्या निवास करती है। लेकिन सीनेट में उनको केवल 1/5 प्रतिनिधित्व प्राप्त है। यूयाक, वेसलवीनिया, इलीनोयस, ओहियो, कैलीफोर्निया एवं टेक्सास में 5 करोड़ व्यक्ति निवास करते हैं जबकि सीनेट में इन राज्यों के केवल 12 सदस्य हैं। अतः सीनेट में असमान प्रतिनिधित्व की व्यवस्था है।

सीनेट एक स्थायी सदन है। इसके सदस्यों का कार्यकाल 6 वर्ष है। एक-तिहाई सदस्य दो वर्ष के पश्चात् अवकाश ग्रहण करते हैं। अतः सम्पूर्ण सदन कभी एक साथ विघटित नहीं होता। पूरे 6 वर्ष की अवधि में प्रत्येक राज्य से सीनेट के लिए दो प्रतिनिधि निर्वाचित होते हैं। सीनेट की सदस्यता के लिए निर्धारित योग्यतानुसार प्रत्याघी के लिए यह आवश्यक है कि उसकी आयु 30 वर्ष की होनी चाहिए, कम से कम 9 वर्ष तक वह अमरीकी नागरिक रहे चुका हो तथा निर्वाचित होने वाले राज्य का निवासी हो।

सीनेट का अध्यक्ष अमेरिका का उप राष्ट्रपति होता है।

सीनेट की उत्पत्ति

फाइनर का मत है कि 'द्वितीय सदन सम्बन्धी आधुनिक राजनीतिक सिद्धांत का विकास यथाथ म सर्वप्रथम 1787 ई के फिलाडेलफिया सम्मेलन में अमेरिकी राजनीतिज्ञों द्वारा ही किया गया था। सीनेट के जन्म के विशेष कारण थे। संघवाद सीनेट के जन्म का एकमात्र उत्तरदायी कारण नहीं था। अमरिकी उपनिवेशों में 1776 ई में ब्रिटिश शासन की समाप्ति के पश्चात् स्थापित लोकतन्त्रीय शासन न असममित ढंग से कार्य किया था अतः अमरिकी समाज के तत्कालीन उपद्रवी एवं असममित लोकतन्त्र ने सीनेट के स्वरूप के निर्धारण में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई थी। सम्मेलन में प्रायः सभी वक्ताओं ने अपने भाषणा में इसका संकेत किया है। मरीलैण्ड के प्रतिनिधि मकहेनरी के कहे थे कि हम मुख्य खतरा अपने संविधानों के लोकतन्त्रीय भागों से हैं किसी भी संविधान में लोकतन्त्र के विपरीत पश्याप्त अवरोधों की व्यवस्था नहीं है।'²⁰

20 'Our chief danger arises from the democratic parts of our constitutions. None of the Constitutions have provided sufficient

फिलाडेलफिया सम्मेलन के सभी सदस्य द्वितीय सदन के उद्देश्य के सम्बंध में समान मत रखते थे। लेकिन द्वितीय सदन का निर्वाचन कैसे हो? उसका कायकाल एवं सदस्यों की आयु क्या हो? उनका संगठन कैसा हो? इन प्रश्नों के सम्बंध में सदस्यों में विवाद था। सम्मेलन के सदस्यों को इस बात का भी भय था कि यदि सीनेट का कायकाल लम्बा रखा गया तो बाद में सीनेट के सदस्य अपने कायकाल को बढ़ा कर कहीं जीवन भर न कर लें और कहीं सीनेट वशानुगत सदन में परिवर्तित न हो जाय। इसके अतिरिक्त उन्हें यह भी सम्भावना थी कि लम्बे समय तक सदस्यों का निर्वाचका से कोई सम्पर्क न रहने के कारण उनमें राज्य के अतिरिक्त अन्य शासन अर्थात् सभ्य शासन के प्रति लगाव उत्पन्न हो सकता है। मंडीसन के अनुसार 9 वर्ष का कार्यकाल पर्याप्त था। रे डोल्फ ने 7 वर्ष के कार्यकाल का सुझाव दिया था। इसके विपरीत हैमिल्टन सीनेट के सदस्यों को सदाचरण पर तत्काल के लिए अप्रत्यक्षराशि से निर्वाचित किये जाने का पक्षपाती था। सीनेटरो के लिए 30 वर्ष की आयु को ठीक समझा गया था क्योंकि कनव्या एवं दायित्वा की दृष्टि से उनसे अधिक अनुभव एवं दृढ़ चरित्र की अपेक्षा की गयी थी। जहाँ कुछ सदस्यों में दीर्घकाल के प्रति सहृदयता, वहाँ उनमें यह भी विश्वास था कि दीर्घ कायकाल के कारण सदन अधिक स्थायी लिट होगा तथा वैदेशिक दायित्वा को स्थायी एवं दृढ़ सदन ही भली प्रकार निभा सकता है। इसके अतिरिक्त, ऐसे सदन के सदस्यों में उत्तरदायित्व की भावना भी अपेक्षाकृत अधिक होगी। इन परस्पर विपरीत विचारों में समन्वय का परिणाम अमेरिकी सीनेट है। संविधान निर्माता सीनेट को इंग्लैण्ड की प्रीवी काउंसिल का अमेरिकी प्रतिरूप मानते थे।

सीनेट की शक्तियाँ

सीनेट को विश्व के सभी द्वितीय सदन की अपेक्षा अधिक शक्तियाँ प्राप्त हैं। सीनेट की व्यवस्थापन या विधायी, कायपालक एवं न्यायिक शक्तियाँ निम्नवत् हैं।

(1) विधायी शक्तियाँ—सीनेट का विधि-निर्माण पर व्यापक नियंत्रण है। गैर वित्तीय विधेयक सीनेट में प्रस्तुत किये जा सकते हैं। यदि कोई विधेयक प्रतिनिधि सदन में प्रथम बार प्रस्तुत भी किया जाता है तो भी उसका सीनेट द्वारा पारित होना आवश्यक होता है अर्थात् बिना सीनेट की स्वीकृति के कोई विधेयक विधि नहीं बन सकता। वित्त विधेयक का प्रथम बार प्रतिनिधि सदन में ही प्रस्तुत किया जाता है। परन्तु सीनेट को वित्त विधेयक को अपनी इच्छानुसार परिवर्तित या सशोधित करने का पूर्ण अधिकार प्राप्त है। वित्त विधेयक के शीर्षक को छोड़कर सीनेट उसका सम्पूर्ण बलेवर को आमूलचूल रूप से सशोधित कर सकती है। जब तक सीनेट द्वारा वित्त विधेयक में प्रस्तावित सशोधना का प्रतिनिधि सदन द्वारा स्वीकार नहीं किया जाता

तब तक उसके पारित होने की कोई सम्भावना नहीं है। अतः व्यवहारतः विधेयका का स्वरूप अंतिम रूप में सीनेट द्वारा ही निश्चित होता है।

(ii) कायपालक शक्तियाँ—सीनेट को व्यापक कायपालक शक्ति प्राप्त हैं। राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियों को सीनेट दो-तिहाई बहुमत से अनुमोदित करती है। यह सम्भव है कि सीनेट की बिना अनुमति के राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियाँ सीनेट द्वारा स्वीकृत (confirm) ही न की जावे, क्योंकि नियुक्तियों के सम्बन्ध में 'सीनेट का सौजन्य' (senatorial courtesy) नामक एक प्रथा का विकास हुआ है। इसके अनुसार जिस राज्य में सघीय नियुक्ति की जाती है उस राज्य के सीनेटरों से राष्ट्रपति द्वारा अनौपचारिक रूप से पहले ही विचार विमर्श कर लिया जाता है। यदि राष्ट्रपति इस परम्परा की उपेक्षा करता है तो सभी सीनेटर उसके द्वारा प्रस्तावित नियुक्ति को बिना दलीय भेदभाव के एकमत होकर अस्वीकार कर देते हैं। 1938 ई. में राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने 'सीनेटरों के सौजन्य' की सुस्थापित प्रथा की उपेक्षा की थी। उस समय सभी ने एकमत होकर उसका विरोध किया था।²¹ राष्ट्रपति द्वारा की गयी संधियाँ भी सीनेट के दो तिहाई बहुमत से अनुमोदित होती हैं। यह आवश्यक नहीं है कि राष्ट्रपति द्वारा की जाने वाली सभी संधियाँ स्वीकृत हो ही जायें। 1919 ई. की वार्साई संधि को सीनेट ने अनुमोदित करने से इन्कार कर दिया था। फलस्वरूप संयुक्त राज्य अमेरिका राष्ट्रसंघ का सदस्य न बन सका। 1824 ई. तक सीनेट ने एक भी संधि अस्वीकृत नहीं की थी। सीनेट के समक्ष 1935 ई. तक स्वीकृति के लिए प्रस्तुत की गयी करीब 1,100 संधियों में से 900 संधियाँ उसके द्वारा स्वीकृत की गयी हैं और केवल 62 संधियाँ को ही अस्वीकृत किया था। राष्ट्रपति को सीनेट के समक्ष किसी संधि को स्वीकृति हेतु प्रस्तुत करने के पश्चात् उसे वापस लेने का अधिकार नहीं है। स्मरणीय है कि सीनेट को अकेले युद्ध की घोषणा करने का अधिकार नहीं है। यह अधिकार कांग्रेस अर्थात् सीनेट एवं प्रतिनिधि सदन दोनों को प्राप्त है। सीनेट राष्ट्रपति से विदेशी शक्तियों से वार्ता करने के लिए प्राथना कर सकती है। सामान्यतः राष्ट्रपति सीनेट की इस प्रकार की प्राथना को स्वीकार कर लेता है लेकिन अनिवार्यतः स्वीकार करना आवश्यक नहीं है। राष्ट्रपति किसी संधि को सीनेट द्वारा स्वीकृत होने के पश्चात् अनुमोदित करने से इन्कार कर सकता है।

(iii) याचक शक्तियाँ—सीनेट को राष्ट्रपति, उप राष्ट्रपति एवं अन्य सभी सघीय अधिकारियों पर लगाये गये महाभियोगों की जांच करने का अधिकार है।

21 1938 ई. में रूजवेल्ट द्वारा की गयी वर्जीनिया के 'यायाघीश' की नियुक्ति को सीनेट ने अस्वीकार किया था। 1943 ई. में एडवर्ड जे. फ्लायम (Edward J. Flynn) को रूजवेल्ट ने आस्ट्रेलिया में राजदूत मनोनीत किया था लेकिन सीनेट के विरोध के कारण उसका नाम वापस ले लिया था। 1950 ई. में राष्ट्रपति ट्रूमन द्वारा नियुक्त सघीय व्यापार आयोग के सदस्य की नियुक्ति को सीनेट अनुमोदित करने से अस्वीकार कर दिया था।

प्रतिनिधि सदन द्वारा प्रस्ताव पारित करके महाभियोग लगाया जा सकता है। महाभियोग को प्रस्तावित करने में सीनेट का कोई अधिकार नहीं है। सीनेट द्वारा किसी अधिकारी को दोषी पाये जाने पर उसे कारावास या मृत्यु दण्ड आदि नहीं दिया जा सकता है, अधिक से अधिक उसे पद मुक्त किया जा सकता है। महाभियोग प्रमाणित होने के लिए सीनेट का दो-तिहाई बहुमत आवश्यक है। सीनेट में महाभियोग सिद्ध होने पर सम्बंधित व्यक्ति को किसी भी अधिकारी द्वारा क्षमा नहीं किया जा सकता। अभी तक बारह सघीय महाभियोग के मामले सीनेट के समक्ष आये हैं। लेकिन केवल बार मांमला में महाभियोग प्रमाणित हुए हैं। राष्ट्रपति के विरुद्ध अब तक 1868 ई. में केवल एक बार महाभियोग लगाया गया और वह भी प्रमाणित नहीं हो सका।²²

सीनेट में महाभियोग की सुनवाई की एक अलग पद्धति है। सीनेट द्वारा एक समिति नियुक्त की जाती है। समिति द्वारा महाभियोग के आरोपों को यदि सही माना जाता है तो सीनेट सम्बंधित अधिकारी के विरुद्ध महाभियोग की जांच करती है। सीनेट जब महाभियोग-यायालय के रूप में कार्य करती है उस समय उप राष्ट्रपति उसकी अध्यक्षता नहीं करता अपितु अमेरिकी सर्वोच्च यायालय का मुख्य यायाधीश अध्यक्ष होता है। इसके अतिरिक्त सीनेट को जांच के व्यापक अधिकार हैं।

सीनेट का मूल्यांकन

लिण्डसे रोगर के अनुसार "अमेरिकी सीनेट आधुनिक राजनीति का महत्वपूर्ण आविष्कार है।"²³ स्ट्रांग के शब्दों में "सीनेट व्यापक शक्तियाँ से युक्त है। सम्भवतः जब विद्वदों के किसी भी द्वितीय सदन का इतना वास्तविक एवं प्रत्यक्ष प्रभाव राष्ट्रीय महत्व के विषयों जैसे—वैदेशिक मामलों में ही स्पष्ट नहीं है अपितु वित्त सहित समस्त सघीय विधान सम्बंधी मामूली बातों में भी स्पष्ट है। सीनेट इतनी शक्तिशाली है कि यह संयुक्त राज्य अमेरिका का एकमात्र प्रभावशाली सघीय सदन माना जाता है।"²⁴ ब्राइस ने सीनेट का मूल्यांकन करते हुए लिखा है कि संविधान-निर्माताओं के मुख्य उद्देश्यों को सीनेट क्रियान्वित कर सकती है। वह शासन में गुरुता का केन्द्र है। एक तरफ यह

22 1802 ई. में सर्वोच्च यायालय के यायाधीश एब्रहम जॉन्सन के विरुद्ध महाभियोग प्रमाणित नहीं हो सका। राष्ट्रपति जॉन्सन को महाभियोग की सुनवाई सीनेट में तीन माह तक हुई एवं एक मत के अभाव में महाभियोग असफल हो गया।

23 American Senate has become the most remarkable invention of modern politics —Lindsay Rogers *The American Senate* (1926), cited by Mahajan, p. 177

24 'The powers of the Senate are very great. Probably no second Chamber in the world today has an influence so real and direct, not only in the most obviously national concerns, such as foreign affairs but down to the very minutest business of federal legislation including finance. So powerful is the Senate indeed that it is regarded by some as the sole effective Federal Chamber in the United States'—Strong, C. F. *op cit*, p. 213

प्रतिनिधि सदन के लोकतन्त्रीय अनुत्तरदायित्व को और दूसरी तरफ राष्ट्रपति की राज-तन्त्रीय महत्वाकांक्षाओं को संशोधित एवं नियंत्रित करती है। सीनेट की स्थिति दोनों के मध्य की होने के कारण उसकी दोनों से प्रतिस्पर्धा एवं विरोध है। प्रतिनिधि सदन बिना सीनेट की सहमति के कुछ नहीं कर सकता है। सीनेट अपने विरोध द्वारा राष्ट्र-पति को रोक सकती है। यह सीनेट की नकारात्मक सफलताएँ हैं। सकारात्मक दृष्टि से भी सीनेट अपने को लोकप्रिय एवं महान बनाने में सफल हुई है।²⁵ जॉर्ज वाशिंगटन ने एक बार कहा था कि सीनेट तो एक तश्तरी है जिसमें प्रतिनिधि सदन की उबलती चाय को शीतल किया जाता है।²⁶

"कुछ ऐसे काम हैं जिन्हें राष्ट्रपति और सीनेट बिना प्रतिनिधि सदन की सहमति के कर सकते हैं, कुछ को प्रतिनिधि सदन एवं सीनेट बिना राष्ट्रपति की स्वीकृति के कर सकते हैं, लेकिन राष्ट्रपति एवं प्रतिनिधि सदन बिना सीनेट की स्वीकृति के बहुत कम काम कर सकते हैं।"

सीनेट की शक्ति एवं प्रभाव के कारण निम्न है

(1) विधायी क्षेत्र में ही केवल सीनेट एवं प्रतिनिधि सदन की शक्तियाँ असमान नहीं हैं अपितु सीनेट को महत्वपूर्ण कार्यापालक एवं वार्षिक शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। वित्त विधेयका को पूर्णतः संशोधित करने का उसे अधिकार प्राप्त है। अतः सीनेट कांग्रेस की एक अधीनस्थ शाखा मात्र नहीं है अपितु वह अपनी शक्ति के कारण एक तरफ राष्ट्रपति पर और दूसरी तरफ प्रतिनिधि सदन पर नियंत्रण रखती है।

(2) सीनेट का आकार छोटा है जिसके फलस्वरूप इसके द्वारा प्रभावपूर्ण ढंग से विचार विमर्श सम्भव है। सीनेट के सदस्यों में एकता की भावना पायी जाती है। वास्तव में सीनेट एक अथवा पारस्परिक सुरक्षा का समुदाय (a mutual protection society) है। उसकी एकता में ही उसकी स्वतंत्रता एवं प्रभाव डालने की क्षमता निहित है। सीनेट 'जीओ और जीने दो' तथा 'किसी को भी अपने विशेषाधिकारों का अतिरक्षण मत करने दो' के सिद्धांतों को मायता देती है।

(3) सीनेट के सदस्यों का कार्यकाल अपेक्षाकृत लम्बा है। इसके अतिरिक्त

25 'Senate has succeeded by effecting the chief object of the father of the Constitution, viz the creation of a centre of gravity in the government, an authority to correct and check on one hand the democratic recklessness of the House, on the other the monarchical ambition of the President. Placed between the two, the Senate is necessarily the vital and often the opponent of both. The House can accomplish nothing without its concurrence. The president can be checkmated by its resistance. These are so to speak the negative successes, on its positive side it has succeeded in making itself eminent and respected'—Lord Bryce, cited by Mahajan *op cit* p 176

26 'The Senate was once described by George Washington as 'the saucer in which the boiling tea of the House was cooled'—Cited by Mahajan, p 176

सीनेटरो को अधिकांशतः पुनः निर्वाचित किया जाता है, अतः वे अपने कार्यक्षेत्र में पूर्ण दक्ष होते हैं और उन्हें सार्वजनिक मामलों का व्यापक ज्ञान तथा अनुभव होता है। वे दल के प्रभावशाली नेता भी होते हैं।

(4) सीनेट में सदस्यों को वाद-विवाद की पूर्ण स्वतंत्रता होती है। इस अधिकार का कभी-कभी दुरुपयोग भी किया जाता है लेकिन इससे अल्पसंख्यक सदस्यों को अपने विचार एवं दृष्टिकोण को उपस्थित करने का अवसर प्राप्त हो जाता है।

(5) सीनेट की जांच करने की शक्ति भयानक है। वह हर प्रकार के मामलों में विशेष रूप से जांच कर सकती है। सिद्धांततः सीनेट को जांच करने का अधिकार इसलिए प्राप्त है ताकि जांच के माध्यम से वह विधि-निर्माण के लिए आवश्यक तथ्य एवं सामग्री एकत्रित कर सके। सीनेट द्वारा विशेष समस्याओं के अध्ययन के लिए भी समितियाँ नियुक्त की जाती हैं। इस प्रकार सीनेट अपने को विभिन्न समितियों में विभाजित कर लेती है और उन्हीं के माध्यम से कार्य करती है। इन समितियों को आवश्यक कागजात प्राप्त करने एवं शपथपूर्वक साक्ष्य प्राप्त करने का अधिकार है। वह किसी भी व्यक्ति को अपने समक्ष साक्ष्य देने के लिए बाध्य कर सकती है। सीनेट की 'वैदेशिक मामलों से सम्बंधित समिति' सर्वाधिक शक्तिशाली है। इन समितियों के समक्ष अधिकांश अधिकारी उपस्थित होने एवं साक्ष्य देने में घबराते हैं। समितियों की कार्यवाही गुप्त नहीं होती। सीनेटरो के द्वारा समितियों में साक्ष्य देने वालों से ऐसे प्रश्न पूछे जाते हैं एवं सूचनाएँ प्राप्त करने का प्रयत्न किया जाता है जिससे कि साक्ष्य देने वाले की बदनामी हो सकती है एवं उसकी चरित्र हत्या भी सम्भव है। यह भयानक एवं दुःखद स्थिति है। अतः ऑग और रे का कथन है कि "सीनेट की शक्ति एवं प्रतिष्ठा में वृद्धि केवल भाग्य और अवसर का परिणाम नहीं है।"

पहले की अपेक्षा सीनेट कम अनुदार है। उसमें पहले की भाँति सम्पत्तिशाली वर्ग का बाहुल्य एवं प्राबल्य नहीं है। यह प्रतिनिधि सदन की अपेक्षा अधिक उदार एवं प्रगतिशील भी है। इसके वाद-विवाद का स्तर निस्सन्देह ऊँचा है। कभी-कभी सीनेट के सदस्यों में प्रतिनिधि सदन के सदस्यों की भाँति पक्षपात एवं भावना की प्रधानता दिखायी देती है। लेकिन सीनेट के अधिकांश सदस्य अपने विचारों को स्वतंत्र रूप में ही व्यक्त करते हैं।

सीनेट की शक्ति एवं प्रभाव से सम्बंधित तथा उसकी कार्यपद्धति के परिणामों का फाइनर न उल्लेख किया है।²⁷ वे निम्न हैं

(1) सीनेट प्रतिनिधि सदन से अधिक शक्तिशाली है। उस प्रतिनिधि सदन के समान ही विधि-निर्माण के अधिकार हैं। वित्त विधेयकों के सम्बंध में उस व्यापक अधिकार हैं। वह उनमें पूर्ण संशोधन कर सकती है। उसे नियुक्तियाँ एवं संधियाँ को अनुमोदन करने की शक्ति है। इन व्यापक शक्तियों के कारण सीनेट के सदस्य अपने राज्य एवं दल में प्रतिनिधि सदन के सदस्यों को प्रभावित करने में सफल होते हैं। नियुक्तियाँ

सम्बन्धी सीनेट की शक्ति केन्द्रीय होती है और नीति-निर्धारण में मोहरे का कार्य करती है।

(2) सीनेट में प्रत्येक सदस्य को विचार व्यक्त करने की अनिवारित स्वतन्त्रता है। किसी भी सीनेटर को विधि निर्माण एवं प्रशासन के कार्य में बाधा उत्पन्न करने से रोकने के लिए सर्वसम्मति नियम की आवश्यकता होती है। किसी अनावश्यक विषय पर निरन्तर मापण देकर सीनेट के कार्य को उसके सदस्य ठप्प कर सकते हैं। इस जस्टिस का प्रयोग अधिकांशतः अल्पसंख्यक सदस्यों द्वारा उस समय किया जाता है जबकि सीनेट के बहुसंख्यक सदस्य शीघ्रतापूर्वक किसी महत्वपूर्ण विधेयक को पारित करना चाहते हैं या कभी-कभी किसी विधेयक को समाप्त करने के इच्छुक होते हैं। एक व्यक्ति निरन्तर बोलत रहकर सीनेट के कार्य को जवरुद्ध कर सकता है। इस प्रथा को फिली-बस्टरिंग (Filibustering) कहते हैं। इसके कारण सदन का पर्याप्त समय व्यर्थ ही नष्ट हो जाता है।⁸ इस दूषित प्रथा को रोकने के लिए 1917 ई. में एक अधिनियम बनाया गया था जिसके द्वारा यह व्यवस्था की गयी थी कि यदि 16 सदस्यों द्वारा विचाराधीन विधेयक पर विवाद को समाप्त करने का प्रस्ताव किया जाता है और दो तिहाई बहुमत से सदस्यगण उसका समर्थन करते हैं तो विवाद को समाप्त कर दिया जाना चाहिए।⁹ इस अधिनियम के कारण फिलीबस्टरिंग कम तो हुई है लेकिन समाप्त नहीं हुई है। स्मरणीय है कि फिलीबस्टर का प्रयोग कभी कभी केवल थोड़े ही सदस्य करते हैं।

(3) सीनेट में समान प्रतिनिधित्व की व्यवस्था है अर्थात् सभी बड़े एवं छोटे राज्यों को दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। इसके कारण देश के विभिन्न आर्थिक एवं सामाजिक समूहों को असमान प्रतिनिधित्व प्राप्त होता है।

(4) दोनों सदनों में उत्पन्न गतिरोध को दूर करने के लिए उपयुक्त विधान का अभाव है। दोनों ही सदनों के कुछ सदस्यों को नियुक्त किया जाता है जो कि पार

28 1903 ई. में सीनेटर टिलमन ने कवि बायरन के 'चाइल्ड हेरल्ड' नामक काव्य का उस समय तक पाठ करने की घोषणा की थी जब तक विवादास्पद अंश को विधेयक में से निकाल नहीं दिया जाता। एक दूसरे जवसर पर सीनेटर रात भर बोलते रहे। सीनेटर शपड ने लगातार 6 घण्टे 50 मिनट तक मापण दिया था। 1908 ई. में सीनेटर फालेट ने 30 घण्टे एवं 1953 ई. में मास आफ आगन ने 22 घण्टे 26 मिनट तक मापण दिया था।

29 इस नियम का उपयोग सर्वप्रथम 1919 ई. में वार्साई संधि पर वाद विवाद को समाप्त करने के लिए किया गया। उसके बाद तीन बार इसका सफलतापूर्वक प्रयोग किया गया है। 1949 ई. में इस नियम को पुनः सशोधित किया गया जिसके अंतर्गत कुल सदस्यों के 2/3 बहुमत को वाद विवाद के अंत के लिए अनिवार्य किया गया। 1917 ई. के नियमानुसार उपस्थित सदस्यों के ही 2/3 बहुमत की आवश्यकता होती थी। 1959 ई. में 1949 ई. की व्यवस्था को सशोधित करने 1917 ई. की व्यवस्था को ही स्वीकार किया गया है।

स्पर्क वार्ता द्वारा विवाद का हल ढूँढते हैं एवं उसे स्वीकृति के लिए दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। प्रायः यह सदस्य गुप्त सौदेबाजी के द्वारा किसी सबसम्मति हल पर पहुँचते हैं। लेकिन इस समिति द्वारा सदन में सूचना प्रायः सत्र के अन्त में ही रखी जाती है। सदन के पास उस समय पुनः विचार के लिए पर्याप्त समय नहीं रहता। यह व्यवस्था प्रतिनिधि एवं उत्तरदायी शासन की धारणा की दृष्टि से अनुचित है। 1946 ई. की अगस्त विधि (Law of August, 1946) के द्वारा सदन एवं समितियों की कार्य प्रणाली में कुछ परिवर्तन किये गये हैं। बजट सम्बन्धी गतिरोध पर विचार करने के लिए एक संयुक्त समिति की व्यवस्था की गयी है।

लास्की ने सीनेट पर मत व्यक्त करते हुए कहा है कि "बहुत कम व्यवस्थापिकाओं में इतना अधिक समय नष्ट होता है और उससे भी कम व्यवस्थापिकाओं में लागरोलिंग (Logrolling) को एक पूर्ण कला के रूप में विकसित किया गया है। कार्यपालिका के प्रति सीनेट का कोई उत्तरदायित्व नहीं है। यह एक ऐसी सस्था है जो नियुक्तियों के प्रश्न पर ही केवल एकमत होती है। फिर भी यह अमेरिकी राजनीतिक प्रणाली की महान सफलता है। यह इसकी अभूतपूर्व क्षमता है कि सामान्य नागरिकों में अपने सम्बन्ध में रुचि उत्पन्न कर सकी है और बहुत कम व्यक्ति इसकी सदस्यता के लोभ का स्वरण कर पाते हैं। यह राष्ट्रपति की निरकुशता एवं महत्वाकांक्षा पर महत्वपूर्ण अवरोध के रूप में कार्य करती है। इसके सदस्य कभी कभी सकीण मनोभाव के होते हैं परन्तु वे प्रतिनिधि सदन की सकीणता से सदा मुक्त होते हैं।"

क्या सीनेट की स्थापना के उद्देश्य पूर्ण हुए हैं ?

सीनेट की स्थापना के प्रमुख उद्देश्य राज्यों के अधिकारों की सुरक्षा एवं राष्ट्रपति की निरकुशता को कम करना था। यह दो समस्याएँ अमेरिकी संविधान निर्माताओं के समक्ष थीं और उपद्रवी एवं अनियंत्रित लोकतन्त्र का सीमित एवं नियंत्रित करने का प्रश्न था। फलस्वरूप राज्यों के अधिकारों की रक्षा प्रत्येक राज्य को सीनेट में समान प्रतिनिधित्व दिया गया। राष्ट्रपति पर नियन्त्रण के लिए नियुक्तियों एवं वदेशिक मामलों में सीनेट की दो तिहाई बहुमत से सहमति आवश्यक बना दी गयी। परन्तु परवर्ती घटनाओं की समीक्षाओं से यह स्पष्ट है कि राज्यों के अधिकारों की सुरक्षा नहीं हो सकी है। इसका एक मूल कारण यह है कि सीनेट में दलीय अनुशासन प्रतिनिधि सदन की अपेक्षा ढीला है। एक राज्य के एक ही दल के दो प्रतिनिधि अपनी अपनी इच्छानुसार पृथक पृथक मत देते हैं। 1913 ई. के बाद तो सीनेटरों पर दलीय नियन्त्रण और भी ढीला हो गया है क्योंकि वे जनता द्वारा प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित होने लगे हैं। अब यह आशा करना व्यर्थ है कि एक राज्य के दाना सीनेटर एक साथ कार्य करेंगे। यदि दाना सीनेटर पृथक पृथक दला वे हैं तो कुछ कहना ही नहीं। इसके अतिरिक्त आर्थिक एवं सामाजिक परिस्थितियों ने अमेरिकी संघीय सरकार की शक्तियों में पर्याप्त वृद्धि कर दी है।

राष्ट्रपति पर जहाँ तक नियन्त्रण का प्रश्न है, लास्की के अनुसार राष्ट्रपति

की नीतिया के सम्बन्ध में प्रभावकारी नियंत्रण करने का सीनेट एक सवधानिक उपकरण है। पर्याप्त शक्तिशाली एवं प्रभावशाली राष्ट्रपतियों को भी उसके समक्ष झुकना पड़ा है। रूजवेल्ट तथा विल्सन भी सीनेट की उपेक्षा नहीं कर सके थे। सीनेट के विरोध के कारण राष्ट्रपति कूलिज उस व्यक्ति को एटोर्नी जनरल न बना सके जिसे वे बनाना चाहते थे और राष्ट्रपति निक्सन को वाटरगेट काण्ड के कारण पद से हटना पड़ा।

अतः सीनेट राष्ट्रपतियों पर नियंत्रण करने में सफल रही है।

अमेरिकी सीनेट तथा ब्रिटिश लॉर्डसभा दोनों ही द्वितीय सदन हैं। दोनों में पर्याप्त असमानताएँ हैं। सगठन की दृष्टि से लॉर्डसभा अधिकांशतः वंशानुगत मनोनीत एवं वृद्ध सदन (1,010 सदस्य) है तो सीनेट निर्वाचित एवं 100 सदस्यों का लघु सदन है। सीनेट के सदस्यों का कार्यकाल 6 वर्ष है जब कि लॉर्डसभा की सदस्यता जीवन पयत्त होती है। शक्ति की दृष्टि से लॉर्डसभा की तुलना में सीनेट अधिक शक्तिशाली है। विधि निर्माण के क्षेत्र में लॉर्डसभा को गैर विधेयको के सदन में केवल 1 वर्ष की निलम्बकारी शक्ति प्राप्त है। वित्त-विधेयको के सम्बन्ध में उसकी शक्ति नगण्य है लेकिन सीनेट को विधि निर्माण में प्रतिनिधि सदन के समान ही शक्तियाँ प्राप्त हैं। केवल धन विधेयक का प्रारम्भ प्रतिनिधि सदन में होता है लेकिन सीनेट उसमें आमूलचूल संशोधन कर सकती है। सीनेट को नियुक्तियों एवं संधियों को अनुमोदित करने की शक्ति है जो लॉर्डसभा को प्राप्त नहीं है। लॉर्डसभा सर्वोच्च अपीलीय न्यायालय है एवं लॉर्डों के देशद्रोह एवं अन्य गम्भीर आरोपों की जांच करता है। सीनेट केवल उच्च पदाधिकारियों के महाभियोग के मामले को सुनती है। इसके अतिरिक्त ब्रिटेन में कॉमन्स सभा लॉर्डसभा की शक्तियाँ एवं सगठन में परिवर्तन कर सकती है लेकिन प्रत्येक राज्य को सीनेट में प्राप्त समान प्रतिनिधित्व से उस वंचित नहीं किया जा सकता। ब्रिटेन में लॉर्डसभा तथा कामन्स सभा में संघर्ष की स्थिति में लॉर्डसभा की पराजय निश्चित है लेकिन अमेरिकी सीनेट एवं प्रतिनिधि सदन में विरोध की स्थिति में अधिकांशतः सीनेट की ही विजय होती है।

फ़्रांस का द्वितीय सदन—सीनेट

फ़्रांस के तृतीय (1875 ई.)³⁰, चतुर्थ (1946 ई.) एवं पंचम (1958 ई.) गणराज्यों के संविधानों में द्विसदनीय व्यवस्थापिका की स्थापना की गयी है। उच्च सदन को तृतीय एवं पंचम गणराज्यों के अन्तर्गत सीनेट एवं चतुर्थ गणराज्य के अन्तर्गत 'गणराज्य परिषद' (Council of the Republic) को सत्ता प्रदान की गयी।³¹

30 तृतीय फ्रेंच गणराज्य की स्थापना 1870 ई. में हुई थी लेकिन उसका संविधान के निर्माण में 5 वर्ष लग गये। संविधान तीन विधियाँ—फरवरी 25, फरवरी 24 एवं जुलाई 16, 1875 ई. में संघटित है।

31 तृतीय गणराज्य के अन्तर्गत निम्न सदन को डेपुटीज सदन (Chamber of Deputies) तथा चतुर्थ एवं पंचम गणराज्यों में नेशनल असेम्बली (National Assembly) के नाम से पुकारा गया।

सीनेट की उत्पत्ति एवं विकास

फ्रांस में द्वितीय सदन के निर्माण तथा विकास का भी अपना इतिहास है। फ्रांस के राजनीतिकारियों को लोकप्रिय संप्रभुता में विश्वास था। वे डोलोमे (Delolme) एवं मोन्टेस्क्यू (Montesquieu) की द्विसदनीय व्यवस्थापिका के विचार को स्वीकार न कर सके। रूसा से अत्यधिक प्रभावित हान के कारण एंग्लो नोय व्यवस्थापिका की ही स्थापना की गयी थी। यह दो कारणों से आवश्यक भी था (1) नातिकारी यह प्रमाणित करना चाहते थे कि संप्रभुता जनता में निहित है, तथा (2) सभी व्यक्ति समान हैं। फलतः 1791 ई. एवं 1793 ई. के संविधानों में द्विसदनीय व्यवस्था को नहीं अपनाया गया था। द्वितीय साम्राज्यकाल (1852-70 ई.) के अंतगत राष्ट्रीय सभा (National Assembly) ही एकमात्र सदन था और उसने अकेले ही नेपोलियन तृतीय का सामना किया था।

तृतीय गणराज्य के 630 संविधान निर्माताओं में से 400 सदस्य राजतंत्र में विद्वत्वास करते थे तथा वे सभी राजतंत्र की पुनर्स्थापना के लिए दृढ-संकल्प थे एवं उसके अभाव में ऐसी संस्थाओं की स्थापना कर देना चाहते थे जिनके द्वारा उपयुक्त अवसर पर राजतन्त्र की स्थापना हो सके। द्वितीय सदन का वशानुगत आधार पर संगठन अलोकतांत्रिक होने और मनानयन की रीति में राजतंत्रीय भावना की गंध आने के कारण उच्च सदन के निर्माण के लिए निर्वाचन की रीति अपनाने का निश्चय किया गया था। यह निश्चय अल्पसंख्यक वामपंथी एवं वंशानुगत दलों के मध्य समझौते का परिणाम था।

तृतीय गणराज्य की सीनेट

यह अप्रत्यक्ष रीति से गठित सदन था। सीनेट के सदस्यों को निर्वाचित करने वाले निर्वाचक मण्डल में डिपार्टमेंट (Department) के डिप्टीज, डिपार्टमेंट के जनरल काउंसिल के सदस्य, उप-काउंसिलो (Arrondissement) के सभ्य तथा नगर पालिकाओं के प्रतिनिधि होते थे। सीनेट के सदस्यों का कार्यकाल 9 वर्ष था और एक तिहाई सदस्य प्रति तीन वर्ष चुने जाते थे। 40 वर्ष से कम आयु का कोई भी फ्रेंच नागरिक सीनेट का सदस्य नहीं हो सकता था। 1884 ई. तक सीनेट में 300 सदस्य थे जिनमें से 225 सदस्य डिपार्टमेंटों द्वारा एवं 75 राष्ट्रीय सभा द्वारा चुने जाते थे। संगठन की इस विधि से छोटे कम्यूना को सीनेट में अधिक प्रतिनिधित्व प्राप्त हो जाता था। वामपंथी गणतन्त्रवादी सीनेट की आजीवन सदस्यता का अन्त करना चाहते थे और छोटे कम्यूनों को जो अतिरिक्त प्रतिनिधित्व प्राप्त था उसे कम करना चाहते थे। 1883 ई. के निर्वाचना में गणतन्त्रवादीयों का अपेक्षाकृत अधिक बहुमत प्राप्त हो गया और 1884 ई. में सामान्य विधि द्वारा सीनेट के निर्माण की रीति में संशोधन किया गया और प्रत्येक आजीवन सदस्य को मृत्यु के उपरांत निर्वाचित सदस्य की नियुक्ति का विधान किया गया।

से प्रश्न पूछने एवं सूचना प्राप्त करने तथा जाँच की व्यवस्था द्वारा सीनेट प्रशासन पर नियंत्रण रखती थी। उसके द्वारा अविश्वास एवं निंदा के प्रस्ताव भी पारित किए जाते थे। सीनेट अपने आयोगों (Commissions) के द्वारा भी मंत्रियों पर नियंत्रण रखती थी।

तृतीय गणराज्य की सीनेट को एक आदर्श द्वितीय सदन माना जाता था। यह न तो बहुत अधिक शक्तिशाली था और न बहुत कमजोर ही था। मुनरो के अनुसार "आदर्श द्वितीय सदन को जनमत के भावावेश के सामने धीरे धीरे झुकना चाहिए लेकिन जब यह निश्चित हो जाय कि हवा का रुख एक निश्चित दिशा में है तो उसे तुरन्त झुक जाना चाहिए। व्यवहार में सीनेट ने इसी प्रकार आचरण किया है। अतः सीनेट एक आदर्श द्वितीय सदन है।" फाइनेर के अनुसार "सीनेट ने अपने निर्माताओं की आकांक्षाओं एवं आशाओं को अधिकांशतः पूरा किया था। वह संस्था पर निश्चय ही प्रतिबन्ध था। सीनेट यह दो कारणों से कर सकी थी—(1) चेम्बर्स की अलोकप्रियता, एवं (2) इसके फलस्वरूप देश तथा दोनों सदनों में सशक्त दलीय संगठन का विकास। सीनेट अपने को संशोधन एवं अवरोध के केन्द्र के रूप में ही बनाये रख सकी। इसी में उसने सतोप रखा। कभी कभी महत्वहीन मामला के बारे में ही उसने विधि के निर्माण में पहल की थी।"

चतुर्थ फ्रेंच गणराज्य का द्वितीय सदन—गणराज्य परिषद

चतुर्थ गणराज्य के संविधान में भी द्विसदनीय व्यवस्थापिका की स्थापना की गयी थी। इससे द्वितीय सदन को गणराज्य परिषद (Council of the Republic) की संज्ञा दी गयी। तृतीय गणराज्य की सीनेट की भाँति यह भी अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित सदन था। संविधान के प्रथम प्रारूप में द्वितीय सदन का उल्लेख नहीं था। सम्भवतः इसका कारण फ्रान्स की जर्मन आधिपत्य से मुक्ति (1944 ई.) के पश्चात् वामपंथी दलों का सीनेट के भूतकालीन आचरण से असंतुष्ट होना था। संविधान के अन्तिम प्रारूप में अत्यन्त ही कमजोर द्वितीय सदन का सुझाव दिया गया था और सदन के आकार, अवधि आदि की बारे में विधि द्वारा व्यवस्था का उल्लेख था। 1948 ई. के अधिनियम के अनुसार सीनेट की सदस्य-संख्या 320 निश्चित की गयी। इन 320 सदस्यों में से 200 डिपार्टमेण्ट तथा 50 निम्न सदन—राष्ट्रीय सभा (National Assembly) द्वारा निर्वाचित किये जाते थे। शेष 20 स्थान समुदायों के फ्रेंच उपनिवेशों एवं प्रवासी फ्रांसीसियों को प्रतिनिधित्व हेतु प्रदान किये गये थे। सीनेट का कार्यकाल 6 वर्ष निश्चित किया गया था। प्रतितीन वर्ष बाद आधे सत्त्व अवकाश ग्रहण करते थे। गणराज्य परिषद की सदस्यता के लिए "युनवम आयु 35 वर्ष नियत की गयी थी। स्त्रियाँ भी सदस्य हो सकती थीं। राजपरिवार के वंशज, सनातन सेना के अधिकारियों, निर्वाचन विधियों के उल्लंघनकर्ता आदि कुछ श्रेणियों के नागरिकों

को सदस्यता से वंचित कर दिया गया था। परिषद की शक्तियाँ अत्यन्त सीमित थी।³³ विधि निर्माण के क्षेत्र में उसका बहुत कम नियन्त्रण था। उस एक परामशदायी सदन की सजा द सकते हैं। यदि कोई गैर वित्तीय विधेयक प्रथम बार परिषद में प्रस्तुत कर भी दिया जाता था तो उस पर विचार नहीं हो सकता था क्योंकि ऐसे विधेयको पर सर्वप्रथम राष्ट्रीय सभा में ही विचार होने की व्यवस्था थी। परिषद किसी विधेयक को अधिक से अधिक केवल 2 माह तक ही रोक सकती थी। वित्त विधेयको के सम्बन्ध में तथा आपत्ति काल में उस अवधि को भी घटाया जा सकता था।

गणराज्य के राष्ट्रपति के निर्वाचन में सीनेट की अधिकार प्राप्त था। यह संवैधानिक समिति के तीन सदस्यों को भी चुनती थी। मन्त्रिमण्डल परिषद के प्रति उत्तरदायी नहीं था।

चतुर्थ गणराज्य की परिषद विश्व के सबसे कमजोर द्वितीय सदन में थी। अतः आलोचका का कथन है कि फ्रांस में इस सदन के रूप में छायात्मक द्विसदनवाद (Shadowy Bicameralism) या अपूर्ण द्विसदनवाद (Incomplete Bicameralism) या मधु एकसदनवाद (Tempered Monocameralism) की स्थापना हुई थी। यह सदन कार्य समिति (Council for Action) न होकर विचार-विमर्श की परिषद (Council for Reflection) थी। यह किसी तरह भी पुरानी सीनेट की सत्तान नहीं कही जा सकती। लेकिन फादर, रेमने एवं हेज का मत है कि परिषद को विधि-निर्माण की अत्यन्त सीमित शक्ति प्राप्त होने पर भी उसने राष्ट्रीय सभा द्वारा क्षीघ्रता एवं मावावेश में पारित विधेयको में संशोधन प्रस्तावित किये एवं इन संशोधनों को राष्ट्रीय सभा अस्वीकार नहीं कर सकी थी। परिषद की कार्यपद्धति से यह स्पष्ट हुआ है कि सीमित शक्तियों से युक्त वित्तीय सदन भी पर्याप्त नैतिक शक्ति डाल सकता है।³⁴ फाइनर के अनुसार, गणराज्य परिषद की स्थापना से तृतीय गणराज्य की सीनेट की घुण्टता का बदला लिया गया।³⁵

पंचम फ्रेंच गणराज्य (1958) का द्वितीय सदन—सीनेट

पंचम फ्रेंच गणराज्य के द्वितीय सदन—सीनेट—के संगठन में कोई मौलिक अंतर नहीं है। सीनेट अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित सदन है और फ्रांस के उपनिवेशों में निवास करने वाले फ्रेंचजनो को सीनेट में प्रतिनिधित्व दिया गया है। सदस्यों का कार्यकाल 9 वर्ष है। एक तिहाई सदस्य प्रति तीन वर्ष के पश्चात् अवकाश ग्रहण

33 1954 ई. के संवैधानिक संशोधन द्वारा परिषद की शक्तियाँ में कुछ परिवर्तन किये गये थे जो नगण्य थे।

34 The Council of the Republic is atleast giving a demonstration of the fact that even a Second Chamber with very limited powers can exert considerable moral authority —Carter, Ramney and Herz *op cit*, p 139

35 Thus the audacity of the Senate of the Third Republic has been avenged —Finer, H *op cit*, p 433

करते हैं। चतुर्थ गणराज्य के द्वितीय सदन की सरया से इसकी सदस्य-सरया कम है। कुल सदस्य-सरया 307 में से 225 सदस्य फ्रांस के डिपार्टमेंटों 6 सदस्य प्रवां फ्रेंच निवासिया एंव शेष फ्रेंच उपनिवेशों का प्रतिनिधित्व करते हैं। अल्जीयस नामक उपनिवेश को 32 स्थान प्राप्त थे, लेकिन उसके स्वतन्त्र होने के पश्चात् यह तत्त्वा कम हो गयी है।

पंचम गणराज्य के अंतर्गत दोनों सदनों के सम्बन्ध तृतीय गणराज्य के समान ही है। सीनेट राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तावित विधेयक के माग में वाधा उत्पन्न कर सकती है। दोनों सदनों के मध्य उत्पन्न विवाद के समाधान के लिए सविधान मंत्री निरंतर विवाद का कारण बना रहता है। ऐसी स्थिति में विशेष परिस्थिति में शासन को हस्तक्षेप करने का अधिकार है। यदि दोनों सदनों में विधेयक पर दो बार विचार हो चुका हो तो सरकार को एक आयोग की स्थापना की माग करने का अधिकार है जिसमें कि प्रत्येक सदन के तीन-तीन सदस्य होते हैं। आयोग यदि किसी निश्चित परिणाम पर पहुँचता है तो उसके अनुसार उस विधेयक को दोनों सदनों द्वारा पुन पारित किया जाता है पर तु यदि आयोग के प्रयत्न का कोई परिणाम नहीं होता या विधेयक किसी एक सदन द्वारा पुन अस्वीकार किया जाता है, तो दोनों सदनों को पुन किसी निष्पक्ष पर पहुँचने के लिए प्रयत्न करने का अधिकार है। सामान्य विधियों के सम्बन्ध में सीनेट के विरोध को निष्प्रभावी करने के लिए यह आवश्यक है कि निम्न सरन (राष्ट्रीय सभा) उह अपने सामान्य बहुमत से पुन पारित करे। यह व्यवस्था वित्त विधेयक एंव मूल विधिया (Organic Bills) पर लागू नहीं होती। वित्त विधेयकों को राष्ट्रीय सभा में ही सर्वप्रथम प्रस्तुत किया जाता है।

राष्ट्रीय सभा की तुलना में सीनेट की स्थिति एक अधीनस्थ सदन की है। लेकिन अनेक अर्थों में सवैधानिक उपबन्ध उनकी स्थिति को दृढ़ करने में योग्य देते हैं, जव—

(1) सीनेट वा अध्यक्ष गणराज्य के राष्ट्रपति के अस्तित्व होने की अवस्था में उसका स्थान ग्रहण करता है और नवीन राष्ट्रपति में चुने जाने तक राष्ट्रपति बना रहता है।

(2) राष्ट्रीय सभा के विघटन की घोषणा करने से पूर्व राष्ट्रपति के लिए सीनेट के अध्यक्ष से परामर्श करना आवश्यक है।

(3) सीनेट के अध्यक्ष को विशेष परिस्थितिया में किसी विधेयक को मर्यादा निमित्त मर्यादा से विचार हेतु भेजने का अधिकार है। यह इस समिति में तीन सप्ताहों में भी मनोनीत करता है।

(4) सीनेट का नाम राष्ट्रपति का सचिव भेजने का अधिकार है। इनके अतिरिक्त जनमत संग्रह का लिए पारित राष्ट्रीय सभा का प्रस्ताव द्वारा स्वीकृत होना आवश्यक होता है।

(5) प्रधानमंत्री का यह अधिकार है कि वह जब चाहें तो सीनेट से सामान्य

नीति की स्वीकृति की मांग कर सकता है लेकिन मंत्रिमण्डल राष्ट्रीय सभा के प्रति ही उत्तरदायी होता है। राष्ट्रीय सभा में मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित होने पर या कोई अथर्व विवेक या सामान्य नीति या कार्यक्रम सम्बन्धी प्रस्ताव अस्वीकृत होने पर मंत्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पड़ता है। सीनेट को मंत्रिमण्डल के प्रति अविश्वास व्यक्त करने का अधिकार नहीं है।

(6) सीनेट को उच्च न्यायालय (High Court of Justice) में राष्ट्रीय सभा के समान ही प्रतिनिधित्व प्राप्त होता है।

(7) संविधान के अनुसार फ्रेंच संसद अर्थात् सीनेट सहित राष्ट्रीय सभा को युद्ध की घोषणा करने का अधिकार है।

पश्चिम गणराज्य की सीनेट अपने पूर्ववर्ती काउंसिल ऑफ दी रिपब्लिक की तुलना में अधिक शक्तिशाली है। स्मरणीय है कि इंग्लैण्ड की लॉडसभा एवं फ्रांस की सीनेट (तृतीय एवं पश्चिम गणराज्य) एवं गणराज्य परिषद (चतुर्थ गणराज्य) एकात्मक राज्यों के द्वितीय सदन हैं लेकिन इनके संगठन एवं शक्तियों में पर्याप्त अंतर है। लॉडसभा प्रधानतः वंशानुगत एवं मनोनीत है तो फ्रेंच सीनेट निर्वाचित सदन है। लेकिन दोनों सदनों की शक्तियाँ अपने अपने निम्न सदन की तुलना में कम हैं। सीनेट (पश्चिम गणराज्य) की तुलना में लॉडसभा की शक्तियाँ भी कम हैं।¹⁷³⁰

कनाडा का द्वितीय सदन—सीनेट

कनाडा के वर्तमान संविधान की स्थापना ब्रिटिश नाथ अमेरिका एक्ट के द्वारा हुई है। यह संविधान 1 जुलाई, 1867 ई. से क्रियावित हुआ है। कनाडा का संविधान संघीय है।

कनाडा की व्यवस्थापिका द्विसदनात्मक है। प्रथम सदन को कॉमन्स सभा (House of Commons) एवं द्वितीय सदन को सीनेट (Senate) की संज्ञा दी गयी है।

सीनेट का संगठन

सीनेट के सदस्यों को क्राउन द्वारा गवर्नर जनरल—व्यवहार में मंत्रि-परिषद (प्रधान मंत्री)—के परामर्श पर मनोनीत किया जाता है। प्रत्येक सीनेटर की आयु कम से कम 30 वर्ष होनी चाहिए एवं उसे जन्मजात या ब्रिटिश प्रजाजन होना चाहिए तथा

36 स्टार्ग न एकतन्त्रीय राज्य में निर्वाचित द्वितीय सदन का दूसरा उदाहरण इटली के नवीन गणराज्य की सीनेट का दिया है। पहले इटली की सीनेट मनोनीत थी लेकिन नवीन संविधान के अंतर्गत यह क्षेत्रीय आधार पर निर्वाचित सदन है। 5 सदस्य राष्ट्रपति द्वारा समाज विज्ञान एवं कला आदि के क्षेत्रों में ख्याति के आधार पर मनोनीत किये जाते हैं। इसके अतिरिक्त गणराज्य के भूतपूर्व राष्ट्रपति भी सीनेट के सदस्य होते हैं। इसका कार्यकाल 6 वर्ष है। निम्न सदन अर्थात् चेम्बर्स आफ डिप्टीज का कार्यकाल 5 वर्ष होता है। लेकिन दोनों सदनों को अपने समय के पूर्व भी भंग किया जा सकता है। विधि निर्माण के क्षेत्र की शक्तियाँ समान हैं। सीनेट को शासन के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव करने का अधिकार है।

जिस प्रांत की तरफ से उसकी नियुक्ति हो रही हो उसका निवासी एव उस प्रांत में चार हजार डालर के मूल्य की स्थायी सम्पत्ति का स्वामी होना चाहिए। उपरोक्त योग्यताओं के अंतर्गत सीनेटर को जीवन भर के लिए मनोनीत किया जाता है। सीनेट के सदस्यों की स्वच्छा से पद-त्याग का अधिकार है। इसके अतिरिक्त निरंतर होने वाले दो सत्रों में अनुपस्थित रहने, नागरिकता एव राष्ट्र के प्रति निष्ठा बदलने, दिवालिया होने अथवा निर्धारित योग्यताओं को खोने की अवस्था में सीनेटर को अपना पद-त्याग करना पड़ता है।

सीनेट की वर्तमान सदस्य-संख्या 102 है। विभिन्न प्रांतों का पृथक् पृथक् 24 से लेकर 4 सदस्य भेजने का अधिकार प्राप्त है। स्मरणीय है कि 1867 ई. के एक्ट के अधीन सीनेट की सदस्य संख्या 72 निश्चित की गयी थी। तीन मूल प्रांतों में से प्रत्येक को 24 सदस्य प्रतिनिधि के रूप में भेजने का अधिकार प्रदान किया गया था। लेकिन दोना समुद्रतटीय प्रांतों को प्रतिनिधित्व की दृष्टि से एक प्रांत माना गया था। कनाडा में नवीन प्रांतों के मिलने से उसका विकास हुआ और समान प्रतिनिधित्व का सिद्धांत कायम न रखा जा सका। संविधान में स्पष्ट कर दिया गया था कि एडवर्ड द्वीप के उपनिवेश में मिलने पर सीनेट में 4 सदस्य उसका प्रतिनिधित्व करेंगे और समुद्रतटीय प्रांतों के प्रतिनिधित्व को घटाकर 10-10 सदस्य कर दिया जायगा। 1871 ई. के अधिनियम द्वारा कनाडा की समद की नवीन प्रांतों के लिए सीनेटरों की नियुक्ति का अधिकार दिया गया। इसके अतिरिक्त गवर्नर जनरल को मूल प्रांतों के लिए 3 से 6 तक समान रूप से अतिरिक्त सदस्यों की नियुक्ति का अधिकार दिया गया था।

सीनेट की शक्तियाँ

संविधान में सीनेट की शक्तियों की स्पष्ट व्याख्या नहीं की गयी है, केवल यही उल्लेख है कि कर एव व्यय सम्बन्धी विधेयक सर्वप्रथम कॉमंस सत्रों में ही प्रस्तुत किये जायेंगे। सामान्य और गैर वित्तीय विधेयकों के सम्बन्ध में सीनेट को कामकाज समा के समान ही शक्तियाँ प्राप्त हैं। सामान्य विधेयकों को सीनेट में प्रस्तावित किये जा सकते हैं एव काम स द्वारा पारित विधेयकों को सीनेट अस्वीकार कर सकती है। दोनों सदनों में गतिरोध की अवस्था में गवर्नर जनरल के परामर्श पर क्राउन 4 से 8 सदस्यों तक की सीनेट में वृद्धि कर सकता है। स्मरणीय है कि गवर्नर जनरल व्यवहार में मन्त्रिमण्डल के परामर्श से ही कार्य करता है।

सीनेट ने 1912 ई. में वित्त-विधेयक को अस्वीकार किया था। 1923 ई. एव 1924 ई. में सीनेट ने कनाडा रेलवे के निर्माण सम्बन्धी विधेयकों के प्रस्तावों को अस्वीकार किया तथा 1925 ई. में होम वेव सम्बन्धी विधेयक को सशोधित किया था। स्मरणीय है कि 1922 ई. से 1930 ई. तक सीनेट में अनुदार दल का बहुमत था। जब इस काल में सीनेट ने वित्तीय मामलों में अपने अधिकारों का प्रदर्शन करते जा प्रयत्न किया था। निर्वाचन में किसी दल का पराजित होने पर सीनेट में उसका

प्राग हुद अवसर पर नवीन सामान रा परधान करन न ललन अपनी शक्ति का प्रयोग रलवा जाता है । मर प्रमण्डल सानट के प्रति उत्तरदायी न हावर कामन्त सभा न प्रति उत्तरदायी हाता ह । अत जनन मर प्रमण्डल का रलमाण हुआ ह जिनम मोरट का नाइ नो मरस्थ मरत्री नही था । 1920 ई न बाद मरप्रमण्डल म सौनट का नवन मर हो सदस्य मर रलमाणीय मरत्री होता रहा है ।

समीक्षा

सौनट की सदस्यता ललीय मवाना न प्रतिफल एव उपहार-स्वरूप प्राय वडा-वस्था म प्राप्त हा नो है । इमम नलुक्तलया दलीय आधार पर की जाती है । यदि उदारदलीय मरप्रम हन रललत म होता है तो यह उदारदलीय सदस्या की ही नलुक्तल परता है । इमका यह दाव है कल यदि एम दल बहुत समय तक पदालुङ्ग रहता ह ता मोरट न उगी दल का बहुमत हो जाता है और दन के नलम्न सदन म हार जान पर भी सौनट म उमका बहुमत बना रहता ह । सौनट दलीय आधार पर ही नलणय करती है अत वनाडा की सौनट को यह सम्मान प्राप्त नही है जा वरलष्ठ एव अनुमयी सदस्या की नामा का स्वाभावलक रूप म प्राप्त हांना चाहलए ।

सामाजलक वलधेमका न प्रति सौनट न दृष्टलकोण को बहुधा प्रतलनलवावादी पद पर तीर जालाचना नी जाती है । केनेडी के अनुसार वनाडा की सौनट 'यूनाथलक शून्य हा गुरी है और यह उपहास-गुप्त वातावरण तथा नलप्फल कुचन स घलरी हुई है ।' सौनट द्वारा दलतीय सदन क मदाधनात्मक कतस्थ ही मली-मलतल सम्पादलत कलये जाता हैं । यह सधीय सलदा त की भी रक्षा नही कर सकी है । सौनट म सध के घटक का को अगमान प्रतलनलधलत्व प्राप्त है । इसकी असफलता का प्रधान कारण यह है कल 'इसक माध्यम स असम्भव का सम्भव बनान का प्रयत्न कलया गया था । लौडसभा की मलतल सौनट न सदस्या को जीवन भर न ललए चुनन की योजना थी । अत मनोनयन की पद्धतल का अपनाया गया । इसक अलतरलस्त सौनट म सधीय सलदात को मायता देने का प्रयत्न कलया गया ह । यह केन्द्रीय सत्ता द्वारा नलरवाचन की प्रणाली के वलल-कुल वलपरीत है ।'³⁷

आस्ट्रेललया का दलतीय सदन—सौनेट

आस्ट्रेललया का वतमान सवलधान (कामनवेल्थ ऑफ आस्ट्रेललया अधलनलयम, 1900 ई) 1 जनवरी, 1901 ई से लागू हुआ । इस सवलधान द्वारा दलसदनीय व्यवस्थापलका का नलरमाण कलया गया है । प्रतलनलधल सदन (House of Representatives) नलम्न सदन है । सौनेट (Senate) उच्च सदन है ।

सौनेट का सगठन

सौनेट म प्रारम्भ मे केवल 36 सदस्य थे । आस्ट्रेललया के सध की 6 घटक

37 "The Canadian Senate has become almost a cipher surrounded with devisive state and the trappings of impotence"—

38 Strong, C. F. *op cit*, p 203

इकाइया—राज्या—को सीनेट में समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया गया है और प्रत्येक राज्य 6 सदस्य भेजता था। 1948 ई. में प्रत्येक राज्य को 10 सदस्य भेजने का अधिकार दिया गया है। अतः अब सीनेट की कुल सदस्य सत्ता 60 है। इसी वष सीनेट के निर्वाचन के लिए समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली का सूत्रपात किया गया था। अतः सीनेट के सदस्य प्रत्येक राज्य की जनता द्वारा एकल निर्वाचन क्षेत्र के रूप में वयस्क मतदाताधिकार के आधार पर समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के अनुसार निर्वाचित किये जाते हैं। आस्ट्रेलिया की संसद को सीनेट के सदस्यों की सत्ता को घटाने-बढ़ाने का अधिकार है लेकिन किसी राज्य को सीनेट में समान प्रतिनिधित्व से वंचित नहीं किया जा सकता।

सीनेट का कार्यकाल 6 वर्ष है। आधे सदस्य प्रति तीन वर्ष बाद अवकाश ग्रहण कर लेते हैं। आस्ट्रेलियन सीनेट अमेरिकी सीनेट की भाँति स्थायी सदन नहीं है। दोनों सदन में गतिरोध उत्पन्न होने की अवस्था में गवर्नर जनरल दोनों सदनों को विघटित कर देता है तथा दोनों सदनों के नवीन निर्वाचन होते हैं। लेकिन ऐसा अभी तक केवल दो बार 1914 ई. एवं 1951 ई. में ही हुआ है।

सीनेट को निम्न सदन—प्रतिनिधि सदन—के समान ही विधायी शक्तियाँ प्राप्त हैं। वित्त विधेयक को प्रतिनिधि सदन में ही सर्वप्रथम प्रस्तुत किया जाता है। सीनेट को वित्त विधेयकों को संशोधित करने का अधिकार नहीं है वह केवल उन्हें अस्वीकार कर सकती है। शेष सभी विधेयक दोनों में से किसी भी सदन में सर्वप्रथम प्रस्तुत किये जा सकते हैं एवं दोनों सदन द्वारा पारित होने के पश्चात् ही विधि बन सकते हैं। दोनों सदनों में उत्पन्न मतभेद को दूर करने के लिए संविधान में व्यवस्था की गयी है। यदि प्रतिनिधि सदन द्वारा पारित होने के तीन माह के भीतर किसी विधेयक को सीनेट द्वारा अस्वीकृत किया जाता है तो गवर्नर जनरल दोनों सदनों को विघटित करके नवीन चुनाव के आदेश दे सकता है। यदि फिर भी नव निर्वाचित सदस्यों में मतभेद रहते हैं तो दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में स्पष्ट बहुमत से विधेयक के पारित होने पर गवर्नर जनरल उसे अपनी स्वीकृति प्रदान कर सकता है।

स्ट्रायक के अनुसार अमेरिकन सीनेट की भाँति आस्ट्रेलियन सीनेट भी संघीय विचार का प्रतिनिधित्व करती है। स्मरणीय है कि संविधान के निर्माण के समय द्वितीय सदन के लिए राज्य सदन (House of States) और राज्य सभा (States Assembly) नाम सुझाये गये थे और बड़े राज्यों के विरोध के विपरीत सभी छोटे राज्यों को सीनेट में समान प्रतिनिधित्व दिया गया।²⁹ क्या आस्ट्रेलिया की सीनेट द्वितीय सदन के कृतव्यों के निर्वाह में सफल रही है ?

सविधान निर्माताओं ने सीनेट से निम्न दो कतव्यों की अपेक्षा की थी। प्रथम, संशोधन सदन के कतव्यों अर्थात् निम्न सदन के कार्यों को संशोधित करने की सीनेट से आशा की गयी थी। सीनेट इस कतव्य को सत्तोपजनक ढंग से सम्पादित करने में असफल रही है। द्वितीय कतव्य राज्यों के हितों की रक्षा करना था। इसमें भी सीनेट असफल रही है। स्ट्रांग के अनुसार “व्यवहार में सीनेट भी निम्न सदन की भांति ही राजनीतिक दलों के आधार पर विभाजित रहती है। सभी प्रश्नों पर राज्यों के हितों की दृष्टि से नहीं अपितु दलीय दृष्टि से ही विचार किया जाता है। अतः जो दल निरंतर दो चुनावों में विजयी हो जाता है उसका सीनेट पर नियंत्रण स्थापित हो जाता है।”⁴⁰ ब्राइस के विचारों से भी इसी मत का समर्थन होता है। उनके अनुसार सीनेट द्वारा राज्यों के हितों की रक्षा नहीं की गयी है। ऐसे बहुत ही कम प्रश्न उसके समक्ष जाये हैं। अमेरिकन सीनेट को नियुक्ति एवं विदेश-नीति पर नियंत्रण जैसे विशेष कतव्य इस सदन को प्राप्त नहीं हैं। अतः आस्ट्रेलिया की सीनेट अमेरिकी सीनेट की तुलना में होते हुए भी उसकी निम्न श्रेणी की प्रतिलिपि प्रमाणित हुई है।⁴¹ कुछ विचारकों ने सीनेट को समाप्त करने का भी सुझाव दिया है।

सोवियत रूस का द्वितीय सदन—राष्ट्रजातीय सोवियत

स्टालिन सविधान (1936 ई.) द्वारा द्विसंघीय व्यवस्थापिका की स्थापना की गयी है। सुप्रीम सोवियत रूस की संघीय व्यवस्थापिका है। सुप्रीम सोवियत के दो सदन हैं—संघ सोवियत (Soviet of the Union) निम्न सदन एवं राष्ट्रजातीय सोवियत (Soviet of Nationalities) द्वितीय सदन है। प्रथम सदन प्रत्यक्ष जनता द्वारा निर्वाचित होता है।

सोवियत रूस बहुराष्ट्र जातियों (Multi Nationalities) का देश है। इसे द्वितीय सदन में प्रतिनिधित्व दिया गया है। राष्ट्रजातीय सोवियत के लिए सोवियत रूस के विभिन्न घटकों—संघ गणराज्या, स्वशासित गणराज्या एवं क्षेत्रों तथा राष्ट्रीय क्षेत्रों—की जनता द्वारा प्रतिनिधि (डिप्टीज) चुन कर भेजे जाते हैं। प्रत्येक संघ गणराज्य 25 सदस्य, स्वशासित गणराज्य 11 सदस्य, स्वशासित क्षेत्र 5 सदस्य एवं प्रति राष्ट्रीय क्षेत्र 1 सदस्य निर्वाचित करके भेजता है। इसकी कुल सदस्य संख्या 640 है। द्वितीय सदन सोवियत रूस की सभी राष्ट्र जातियों के हितों का प्रतिनिधित्व करता है।

दोनों सदनों का कार्यकाल 4 वर्ष है। दोनों ही सदनों के अधिवेशन एक साथ होते हैं और एक साथ ही समाप्त होते हैं। प्रशासन, वित्त एवं विधि निर्माण के सम्बन्ध में दोनों की शक्तियाँ समान होती हैं। दोनों ही सदनों द्वारा विधेयक पारित होने पर विधि बनता है। दोनों सदनों में विवाद उत्पन्न होने की अवस्था में वह दोनों सदनों की एक समझौता समिति के समक्ष रखा जाता है। यदि यह समिति भी विवाद को

40 Strong, C F *op cit*, p 215

41 Bryce *Modern Democracies*, Vol II, p 204

इलाइयो—राज्या—को सीनेट म समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया गया है और प्रत्येक राज्य 6 सदस्य भेजता था। 1948 ई. म प्रत्येक राज्य को 10 सदस्य भेजने का अधिकार दिया गया है। अतः अब सीनेट की कुल सदस्य संख्या 60 है। इसी वष सीनेट के निर्वाचन के लिए समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली का मूलपात किया गया था। अतः सीनेट के सदस्य प्रत्येक राज्य की जनता द्वारा एकल निर्वाचन-क्षेत्र के रूप में वयस्व मताधिकार के आधार पर समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के अनुसार निर्वाचित किए जाते हैं। आस्ट्रेलिया की संसद को सीनेट के सदस्यों की संख्या को घटाने-बढ़ाने का अधिकार है लेकिन किसी राज्य को सीनेट में समान प्रतिनिधित्व से वंचित नहीं किया जा सकता।

सीनेट का कार्यकाल 6 वर्ष है। आधे सदस्य प्रति तीन वर्ष बाद अवकाश ग्रहण कर लेते हैं। आस्ट्रेलियन सीनेट अमेरिकी सीनेट की भाँति स्थायी सदन नहीं है। दोनों सभना में गतिरोध उत्पन्न होने की अवस्था में गवर्नर जनरल दोनों सदनों को विघटित कर देता है तथा दोनों सदनों में नवीन निर्वाचन होते हैं। लेकिन ऐसा अभी तक कबल दो बार 1914 ई. एवं 1951 ई. में ही हुआ है।

सीनेट को निम्न सभ—प्रतिनिधि सदन—के समान ही विधायी शक्तियाँ प्राप्त हैं। वित्त विधेयक को प्रतिनिधि सदन में ही सर्वप्रथम प्रस्तुत किया जाता है। सीनेट को वित्त विधेयक को संशोधित करने का अधिकार नहीं है वह केवल उन्हें अस्वीकार कर सकती है। दोष सभों विधेयक दोनों में से किसी भी सदन में सर्वप्रथम प्रस्तुत किये जा सकते हैं एवं दोनों सदनों द्वारा पारित होने के पश्चात् ही विधि बन सकते हैं। यदि प्रतिनिधि सदन द्वारा पारित होने के तीन माह के भीतर किसी विधेयक को सीनेट द्वारा अस्वीकृत किया जाता है तो गवर्नर जनरल दोनों सदनों को विघटित करके नवीन चुनाव के आदेश दे सकता है। यदि फिर भी नव निर्वाचित सदस्यों में मतभेद रहते हैं तो दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में स्पष्ट बहुमत से विधेयक के पारित होने पर गवर्नर जनरल उसे अपनी स्वीकृति प्रदान कर सकता है।

स्ट्रुग के अनुसार अमेरिकन सीनेट की भाँति आस्ट्रेलियन सीनेट भी संघीय विचार का प्रतिनिधित्व करती है। स्मरणीय है कि संविधान के निर्माण के समय द्वितीय सदन के लिए राज्य सदन (House of States) और राज्य सभा (States Assembly) नाम सुझाए गए थे और बड़े राज्यों के विरोध के विपरीत सभी छोटे राज्यों को सीनेट में समान प्रतिनिधित्व दिया गया।³⁹

क्या आस्ट्रेलिया की सीनेट द्वितीय सदन के कृत्यों के निर्वाह में सफल रही है ?

संविधान निर्माताओं ने सीनेट से निम्न दो कृतव्यों की अपेक्षा की थी। प्रथम, संशोधन सदन के कृतव्यों अर्थात् निम्न सदन के कार्यों को संशोधित करने की सीनेट से आशा की गयी थी। सीनेट इस कृतव्य को संतोषजनक ढंग से सम्पादित करने में असफल रही है। द्वितीय कृतव्य राज्यों के हितों की रक्षा करना था। इसमें भी सीनेट असफल रही है। स्ट्रांग के अनुसार 'व्यवहार में सीनेट भी निम्न सदन की भांति ही राजनीतिक दलों के आधार पर विभाजित रहती है। सभी प्रश्नों पर राज्यों के हितों की दृष्टि से नहीं अपितु दलीय दृष्टि से ही विचार किया जाता है। अतः जो दल निरन्तर दो चुनावों में विजयी हो जाता है उसका सीनेट पर नियन्त्रण स्थापित हो जाता है।⁴⁰ ब्राइस के विचारों से भी इसी मत का समर्थन होता है। उनके अनुसार सीनेट द्वारा राज्यों के हितों की रक्षा नहीं की गयी है। ऐसे बहुत ही कम प्रश्न उसके समक्ष आये हैं। अमेरिकन सीनेट को नियुक्ति एवं विदेश-नीति पर नियन्त्रण जैसे विशेष कृतव्य इस सदन को प्राप्त नहीं है। अतः आस्ट्रेलिया की सीनेट अमेरिकी सीनेट की नकल होते हुए भी उसकी निम्न श्रेणियों की प्रतिलिपि प्रमाणित हुई है।⁴¹ कुछ विचारकों ने सीनेट को समाप्त करने का भी सुझाव दिया है।

सोवियत रूस का द्वितीय सदन—राष्ट्रजातीय सोवियत

स्टालिन संविधान (1936 ई.) द्वारा द्विसंघीय व्यवस्थापिका की स्थापना की गयी है। सुप्रीम सोवियत रूस की संघीय व्यवस्थापिका है। सुप्रीम सोवियत के दो सदन हैं—संघ सोवियत (Soviet of the Union) निम्न सदन एवं राष्ट्रजातीय सोवियत (Soviet of Nationalities) द्वितीय सदन है। प्रथम सदन प्रत्यक्ष जनता द्वारा निर्वाचित होता है।

सोवियत रूस बहुराष्ट्र-जातियों (Multi Nationalities) का देश है। इन्हें द्वितीय सदन में प्रतिनिधित्व दिया गया है। राष्ट्रजातीय सोवियत के लिए सोवियत रूस के विभिन्न घटकों—संघ गणराज्यों, स्वशासित गणराज्यों एवं क्षेत्रों तथा राष्ट्रीय क्षेत्रों—की जनता द्वारा प्रतिनिधि (डिप्टीज) चुन कर भेजे जाते हैं। प्रत्येक संघ गणराज्य 25 सदस्य, स्वशासित गणराज्य 11 सदस्य स्वशासित क्षेत्र 5 सदस्य एवं प्रति राष्ट्रीय क्षेत्र 1 सदस्य निर्वाचित करके भेजता है। इसकी कुल सदस्य संख्या 640 है। द्वितीय सदन सोवियत रूस की सभी राष्ट्र जातियों के हितों का प्रतिनिधित्व करता है।

दोनों सदनों का कार्यकाल 4 वर्ष है। दोनों ही सदनों के अधिवेशन एक साथ होते हैं और एक साथ ही समाप्त होते हैं। प्रशासन, वित्त एवं विधि निर्माण के सम्बन्ध में दोनों की शक्तियाँ समान होती हैं। दोनों ही सदनों द्वारा विधेयक पारित होने पर विधि बनता है। दोनों सदनों में विवाद उत्पन्न होने की अवस्था में वह दोनों सदनों का एक समझौता समिति के समक्ष रखा जाता है। यदि यह समिति भी विवाद को

40 Strong C F *op cit*, p 215

41 Bryce *Modern Democracies*, Vol II, p 204

हल करना म असम्भव रहती है ता गुप्तीम मारिषर ती प्रगाडियम दाना सदन का विघटित करना नवीन विचार का आदन दती है ।

राष्ट्रजातीय सानियत का निम्न सदन—सम गानिया—म समुक्त अधिवेशन म प्रेसीडियम एव मन्त्रिमण्डल म मदस्या की निवाचित करन का अधिवार है । इस अतिरिक्त दोना सदन का मर्योचन यामालय एव विशेष यामालया म सदस्या की निवाचित करन एव प्रारूपरदर जनरल की नियुक्ति करन का भी अधिवार प्राप्त है ।

स्विस द्वितीय सदन—राज्य-परिषद

स्विटजरलण्ड सधीय दस है एव यही की सधीय व्यवस्थापिका (Federal Assembly) द्विमदनात्मक है । प्रथम सदन को राष्ट्रीय सभा (National Council) व द्वितीय सदन को राज्य परिषद (Council of States) कहत है ।

राज्य परिषद का संगठन

स्त्राग व अनुसार स्विस राज्य-परिषद कबल एक जय म ही समुक्त राज्य अन-रिया एव आस्ट्रेलिया क अनुरूप है । स्विस परिषद की इकाइयाँ—केण्टना—को राज्य परिषद म समान प्रतिनिधित्व प्राप्त है ।¹² उच्च सन्न म प्रत्येक पूष केण्टन का दो सदस्य एव अर्ध-केण्टन का एक सदस्य भेजन का अधिवार है । राज्य-परिषद की कुल सदस्य-संख्या 44 है । सभी केण्टना म परिषद के सदस्या के निवाचन की कोई एक समान विधि नहीं है । प्रत्येक केण्टन म निवाचन की विधि भिन्न हाती है । 21 केण्टना म राज्य परिषद क सदस्य प्रत्यक्ष रीति से जनता द्वारा या जन सभा-का द्वारा निवाचित होत है एव 4 केण्टना म व्यवस्थापिका-का द्वारा चुन जात हैं । परिषद के सदस्या का कायकाल 1 से 4 वष तक हाता है ।

राज्य परिषद की शक्तियाँ

दोना सदन की शक्तियाँ समान हैं । विधेयक किसी भी सदन म प्रस्तुत बिया जा सकता है । सधीय परिषद (कायपालिका) के सदस्य दोना सदन के प्रति उत्तर-दायी होत हैं । वे दोना सदन के अधिवेशनो म भाग लेत हैं, परन्तु किसी भी सदन म मत नहीं दते । दोनो सदन के अध्यक्ष द्वारा यह निणय किया जाता है कि ससद के प्रत्येक सत्र म कौन से विधेयक किस सदन म प्रस्तुत किय जायें । कुछ कार्या जैसे सधीय परिषद के सदस्या, परिषद के अध्यक्ष, सधीय यामालय क सदस्या सधीय सनाध्यक्ष के निवाचन एव क्षमादान, आदि के लिए दोनो सदन क समुक्त अधिवेशन आहूत किये जात हैं ।

समीक्षा

सविधान द्वारा दोना सदन को समान शक्तियाँ प्रदान की गयी है परन्तु व्यव-हार म राष्ट्रीय सभा का महत्व अधिक है एव वह अधिक शक्तिशाली है । इसका कारण यह है कि प्रत्यक्ष रीति से निवाचित सदन की शक्ति व म उपक्षा करना कठिन होता है । राष्ट्रीय सभा जनता का सदन है जबकि राज्य-परिषद केण्टना का सदन है ।

सी एफ स्ट्राग के अनुसार "स्विस व्यवस्थापिका भी स्विस कायपालिका की भांति अनोखी है। विश्व का यही एकमात्र ऐसा विधानमण्डल है जिसके उच्च सदन के काय निम्न सदन से किसी प्रकार भी भिन्न नहीं हैं।"⁴³ इसके अतिरिक्त, स्ट्राग की यह भी धारणा है कि स्विस राज्य परिषद वस्तुतः सामान्य अर्थों में द्वितीय या सघीय सदन (Federal Chamber) नहीं है। यदि यह शुद्ध सघीय सदन होता तो उसका आशिक कतव्य यह होता कि वह राज्या के हितों की उस सत्ता से रक्षा करे जिसके पक्ष में राज्यों ने अपनी संप्रभुता का परित्याग किया है और यदि यह सामान्य द्वितीय सदन होता तो उसको निश्चित रूप से संशोधन सम्बन्धी कतव्य या निषेधाधिकार प्राप्त होते।⁴⁴ कुछ कतव्य दोनों सदन अपने संयुक्त अधिवेशन में एक साथ पूरा करते हैं जैसे कि सघीय परिषद (कायपालिका) के सदस्या, सघीय सर्वोच्च न्यायालय एवं सघीय बीमा न्यायालय के न्यायाधीशा, अध्यक्ष एवं उपाध्यक्षों का निर्वाचन।⁴⁵

भारतीय गणराज्य का द्वितीय सदन—राज्यसभा

भारतीय गणराज्य का द्वितीय सदन अधिकांशतः निर्वाचित एवं अंशतः मनोनीत सदन है। अतः स्ट्राग के द्वितीय सदनो के वर्गीकरण के अनुसार इस आशिक रूप से निर्वाचित द्वितीय सदन की श्रेणी में रखना ही उचित है।

राज्यसभा का संगठन

भारतीय संसद का स्वरूप द्विसदनात्मक है। निम्न सदन लोकसभा (House of People) जनता द्वारा सावभौम वयस्क मताधिकार के आधार पर निर्वाचित सदन है। द्वितीय सदन राज्यसभा (Council of States) अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित सदन है। इसके 12 सदस्य राष्ट्रपति द्वारा साहित्य, विज्ञान, कला एवं समाज सेवाओं के क्षेत्रों में से मनोनीत किये जाते हैं।⁴⁶ यह सघीय सिद्धांत के विरुद्ध है। इस सदन की अधिकतम संख्या 250 निश्चित की गयी है जो लोकसभा की वर्तमान संख्या के आधे से भी कम है। राज्यसभा की अधिकतम सदस्य संख्या 240 है। 219 राज्यों के प्रतिनिधि एवं 9 केन्द्रशासित क्षेत्रों के प्रतिनिधि तथा 12 मनोनीत सदस्य होते हैं। राज्यसभा के सदस्यों को अप्रत्यक्ष रीति से राज्य की विधानसभा के निर्वाचित सदस्या द्वारा समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के अनुसार एकल सन्नमनीय मत द्वारा निर्वाचित किया जाता है। इस एकल प्रणाली में मतदाता केवल एक प्रत्याशी को ही मत देता है लेकिन उसे नमूना द्वितीय एवं अन्य पसंदें भी व्यक्त करने का अधिकार होता है। इस व्यवस्था के अंतर्गत मतदाता का मत व्यक्त नहीं जाता है। संविधान के अनुसार केन्द्र शासित

43 'The Swiss legislature, like the Swiss Executive, is unique. It is the only legislature in the world the functions of whose upper House are in no way differentiated from those of the lower'—Strong, C F *op cit*, p 216

44 *Ibid*

45 Hans Huber *How Switzerland is Governed*, 1946, p 44

46 अनुच्छेद 80 (अ)।

प्र.जा न प्रतिनिधिया न निर्वाण की रीति समद का निधारित कर। का अधिनार प्राप्त है।

राज्यमना एन स्थायी मदन है। इमर एन तिहाई सत्य प्रति दो वष पश्चात अवराश ग्रहण तर्त है। राज्यसभा की मरस्यता की निम्न योग्यताएँ हैं—(1) मार तीय नागरिक हा (2) 30 वर्ष स वम आनु का न हा, एव (3) तानसना व तिप्प तियाति हा न की योग्यता रगत हा। यह तीतरी ब्यवस्था जम्न रमोर राज्य क सदम म लागू नहीं हाती।

मारतीय उप राष्ट्रपति राज्यसभा का पदेर अच्यश हाता है। राज्यसभा की शक्तिया

राज्यसभा की शक्तियाँ निम्नवत् हैं —

(1) विधायी शक्तियाँ—गर वित्तीय विधेयका की सबप्रथम राज्यसभा म नी प्रस्तुत किया जा सक्ता है तथा सांसदना म प्रस्तावित एव पारित विधयका का राज्य-सभा द्वारा पारित हाना आवश्यक है। राज्यसभा की सांसदना द्वारा पारित विधेयका को अस्वीकार एव सपोधित करन का अधिनार प्राप्त है। सांसदना द्वारा प्रस्तावित सपोधन व अस्वीकार होन की अवस्था म उत्पन्न गतिरोध का दोना सदना क सयुक्त अधिवेशन म ही निणय होता है। लकिन राज्यसभा किसी भी विधेयक को स्थायी रूप स पारित हान स नहीं रोक सक्ती। वह अधिक स अधिन गर वित्तीय विधयक व पारित होन म 6 माह का विसम्ब कर सक्ती है।

(2) वित्तीय शक्तियाँ—वित्तीय क्षेत्र म राज्यसभा की शक्तियाँ कम हैं। वित्त विधयक ही राज्यसभा व समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। लोससभा द्वारा पारित को अधिक स अधिक 14 दिन क लिए रोक सक्ती है। राज्यसभा वी सिफारिसा को स्वीकारना या अस्वीकारना लोससभा पर निमर है। यदि राज्यसभा वी सिफारिसा लोकसभा को माय नहीं होती तो मूल रूप म वित्त विधयक पारित माना जाता है।

(3) प्रशासकीय शक्तियाँ—मंत्रिमण्डल लोकसभा के प्रति उत्तरदायी होता है [अनुच्छेद 75 (3)]। अत राज्यसभा म पराजित होने पर उसे त्यागपत्र देने की आवश्यकता नहीं है। लेकिन राज्यसभा मंत्रिमण्डल को प्रश्न पूछकर अथवा सासकीय नीति वी आलोचना करके अय अनेक प्रकार स प्रभावित करती है। राज्यसभा के सदस्य न होने पर भी मंत्रियों को सदन म उपस्थित होकर अपने वचाव म उत्तर देने का अधिकार है लेकिन ऐस मंत्री जो सदन क सदस्य नहीं होते मतदान म भाग नहीं ले सकते (अनुच्छेद 88)।

(4) संवधानिक शक्तियाँ—संवधानिक सपोधन का प्रस्ताव सबप्रथम किसी सदन म भी प्रस्तुत किया जा सकता है (अनुच्छेद 368)। संवधानिक सपोधन के समक्ष प्रस्तावो का राज्यसभा द्वारा अतत स्वीकृत होना आवश्यक है। विवाद का समाधान दोना सदना की सयुक्त बैठक मे होता है।

(5) अथ कतव्य—उपरोक्त कतव्या के अतिरिक्त राज्यसभा के अथ कतव्य निम्न है। राज्यसभा के निर्वाचित सदस्य राष्ट्रपति के निर्वाचन में भाग लेते हैं।⁴⁷ राष्ट्रपति पर महाभियोग का प्रस्ताव राज्यसभा में प्रस्तुत किया जा सकता है एवं कुल सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से प्रस्ताव का पारित होना आवश्यक है। दूसरा सदन अर्थात् लोकसभा या उसके द्वारा नियुक्त 'यायाधिकरण' महाभियोग की जांच करता है। यदि लोकसभा में महाभियोग का प्रस्ताव सर्वप्रथम प्रस्तावित किया जाता है तो राज्यसभा या उसके द्वारा नियुक्त 'यायाधिकरण' को उसकी जांच करने का अधिकार होता है।⁴⁸ दस माह से अधिक समय के लिए सफटकासीन घोषणा को कायम रखने के लिए राज्यसभा की स्वीकृति आवश्यक है।⁴⁹ राज्यसभा प्रस्ताव पारित करके राज्य सूची के किसी भी विषय को राष्ट्रीय महत्व का घोषित कर सकती है। इससे सदन को उस विषय पर राष्ट्रीय हित में विधि बनाने का अधिकार प्राप्त हो जाता है।⁵⁰ लेकिन यह प्रस्ताव केवल 1 वर्ष तक ही प्रभावकारी रहता है। उपराष्ट्रपति के निर्वाचन में लोकसभा के साथ राज्यसभा के सदस्य भी भाग लेते हैं।⁵¹ राज्यसभा द्वारा उपराष्ट्रपति के पदच्युत सम्बन्धी प्रस्ताव को पारित करने एवं उसका लोकसभा द्वारा समयन किये जाने पर उपराष्ट्रपति को उसके पद से प्रत्यर्पित किया जा सकता है।⁵² सर्वोच्च न्यायालय एवं उच्च न्यायालयों के न्यायाधीश, मुख्य चुनाव आयुक्त, कम्पट्रोलर एवं आडीटर जनरल को उनके पदों से दोना सदन द्वारा प्रस्ताव पारित करने पर ही हटाया जा सकता है।⁵³

समीक्षा

राज्यसभा में राज्या को जनसंख्या के आधार पर प्रतिनिधित्व दिया गया है। अमेरिका, स्विट्जरलैण्ड, आस्ट्रेलिया की भांति सभ के घटकों—राज्या—को इस दृष्टि में समान प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं है। वित्तीय क्षेत्र में राज्यसभा की शक्तियाँ अत्यधिक सीमित हैं। प्रचलित लोकतन्त्रीय विश्वास के आधार पर भारत में जनता के प्रतिनिधियों (लोकसभा) को राज्या के प्रतिनिधियों (राज्यसभा) की अपेक्षा वित्त पर वास्तविक नियन्त्रण प्रदान किया गया है। लॉर्डसभा को वित्त विधेयक को संशोधित करने की शक्ति नहीं है। वह अधिक से अधिक उसके पारित होने में एक माह का विलम्ब कर सकता है। भारतीय राज्यसभा को वित्त-विधेयकों में संशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार है ताँ लेकिन लोकसभा उसे मानने या न मानने के लिए स्वतन्त्र है। राज्य-

47 अनुच्छेद 55 (2) (ब) ।

48 अनुच्छेद 61 ।

49 अनुच्छेद 352 (2) (c), 356 (c) एवं 360 (2) ।

50 अनुच्छेद 249 ।

51 अनुच्छेद 66 (1) ।

52 अनुच्छेद 67 (ख) ।

53 अनुच्छेद 124 (4) एवं 217 ।

समा वित्त-विधेयक के पारित होने में केवल 14 दिन का विलम्ब कर सकती है जब कि अमेरिकी सीनेट का वित्त-विधेयको में संशोधन करने की व्यापक शक्तिया प्राप्त हैं। व्यवहार में सीनेट को वित्तीय क्षेत्र में प्रतिनिधि सदन से भी अधिक शक्तिया प्राप्त है। स्पष्ट है कि वित्तीय मामलों में भारतीय राज्यसभा की स्थिति लोकसभा में निम्न है। लेकिन दोनों ही देशों में इंग्लैण्ड की तरह वित्त विधेयक निम्न सदनों में ही प्रस्तावित होते हैं।

गैर वित्तीय विधेयकों के सम्बन्ध में दोनों सदनों की शक्तिया समान हैं। संसदीय अधिनियम 1949 ई के अधीन ब्रिटिश कामन्स सभा निश्चित पद्धति का अनुगमन करके सभी मामलों में लॉर्डसभा का अनिर्णय कर सकती है और यदि चाह तो अकेले ही विधि निर्माण कर सकती है, लेकिन वित्तीय क्षेत्र का छोड़कर शेष सभी विषयों में भारतीय लोकसभा राज्यसभा की उपेक्षा नहीं कर सकती।

राज्यसभा की स्थिति तृतीय फ्रेंच गणराज्य की गणराज्य परिषद (Council of States) जैसी हम भी नहीं है। यह कनाडा की सीनेट की भांति भी नहीं है जो सीधेता में पारित अवांछनीय विधेयकों पर सीधे प्रतिबंध लगाने में असमर्थ हो और संशोधन सम्बंधी दायित्वों को भी ठीक प्रकार में सम्पादित न कर पाती हो।

लोकसभा एवं राज्यसभा में सम्बन्ध

लोकसभा की तुलना में राज्यसभा की स्थिति विधिक दृष्टि से निम्न है। फिर भी राज्यसभा एवं लोकसभा में विवाद उत्पन्न हुए हैं। मॉरिस जॉन (Morris John) के अनुसार दोनों सदनों में अल्पकाल में ही तीव्र प्रतिस्पर्धा उत्पन्न हुई थी और राज्यसभा ने लोकसभा से प्रतिस्पर्धा करना प्रारम्भ कर दिया था। लोकसभा द्वारा राज्यसभा के इस आचरण की तीव्र आलोचना एवं प्रतिवाद किया गया है। ऐसा अवसर सर्वप्रथम अप्रैल 1953 ई में उस समय उत्पन्न हुआ था जबकि लोकसभा द्वारा पारित आयकर (संशोधन) विधेयक 1952 ई पर राज्यसभा विचार कर रही थी। इस अवसर पर राज्यसभा ने प्रस्ताव पारित करके विधि मंत्री श्री विश्वास को जो सदन के सदस्य थे, लोकसभा में आयकर विधेयक सम्बंधी भ्रान्ति को दूर करने हेतु जाने से रोक दिया। इधर लोकसभा ने श्री विश्वास को सदन में उपस्थित होने का आदेश दिया। लोकसभा के सदस्यों ने राज्यसभा के प्रस्ताव की वैधानिकता के प्रति रायपूर्ण आपत्ति करने हुए यह कहा कि मंत्रीगण लोकसभा के प्रति उत्तरदायी होते हैं। प्रधानमंत्री श्री नेहरू के सामयिक हस्तक्षेप से स्थिति विगड़न से बच गयी।

जनवरी 1953 ई में दोनों सदनों के मध्य संघर्ष का पुन अवसर उत्पन्न हो गया। राज्यसभा द्वारा नावजनिक लेखा-समिति (Public Accounts Committee) में सम्मिलित एक प्रस्ताव लोकसभा के समक्ष उपस्थित किया गया था। इसमें यह सुझाव दिया गया था कि या तो राज्यसभा की अपनी लेखा समिति हो अथवा लोकसभा की वर्तमान लेखा-समिति में राज्यसभा के 7 सदस्यों को सम्मिलित करके उस दोनों

सदनो की एक संयुक्त लेखा समिति में परिवर्तित कर दिया जाय। सावजनिक लेखा-समिति को यह प्रस्ताव स्वीकार नहीं थे क्योंकि दोनों ही विकल्प संविधान में निहित सिद्धांतों के विपरीत थे। सम्भवतः यह बात यही ममाप्त हो जाती परन्तु प्रधानमंत्री ने लोकसभा में एक प्रस्ताव रखा कि राज्यसभा को लोकसभा की लेखा समिति में भाग लेने के लिए 7 सदस्य मनोनीत करने के लिए कहा जाय। इस प्रस्ताव ने विवाद को भड़का दिया। प्रधानमंत्री का उद्देश्य इस प्रस्ताव के द्वारा संयुक्त लेखा समिति का निर्माण या लोकसभा की वित्तीय शक्तियाँ को सीमित करना नहीं था। प्रधानमंत्री द्वारा यह आश्वासन दिये जाने पर कि लेखा-समिति लोकसभा की ही समिति रहेगी, उनके द्वारा प्रस्तावित प्रस्ताव पारित हो सका। इसी प्रकार की कठिनाइयाँ संयुक्त समितियों के गठन को लेकर भी उत्पन्न हुई थी।

तृतीय विवाद चटर्जी घटना (1954 ई.) से सम्बन्धित है। लोकसभा के सदस्य श्री एन. सी. चटर्जी ने एक सावजनिक भाषण में यह कहा कि वरिष्ठा का निकाय (राज्यसभा) दुष्ट बालकों के समूह की भाँति अनुत्तरदायी ढंग से आचरण करता है। उनके यह शब्द विवाद का विषय बन गये। राज्यसभा में विशेषाधिकार का प्रश्न उठाया गया और उसके अध्यक्ष ने सचिव को श्री चटर्जी के भाषण की सत्यता की जाँच करने का आदेश दिया। लोकसभा के सदस्यों ने सचिव द्वारा पत्र लिखने पर आपत्ति की। स्पीकर ने इस सम्बन्ध में निणय देते हुए कहा कि सचिव का पत्र एक आदेश-पत्र है एवं उन्होंने सुझाव दिया कि इस विवाद तथा ऐसे मामलों में सामान्य प्रक्रिया के प्रश्न पर दोनों सदनों की विशेषाधिकार समितियाँ संयुक्त अन्वेषण में विचार करें। राज्यसभा इस बात पर सहमत हो गयी और अंततः मामला समाप्त हो गया।

इन विवादों के कारण राज्यसभा की उपयोगिता विवाद का विषय बन गया। अप्रैल 1954 ई. में लोकसभा में निजी प्रस्ताव द्वारा राज्यसभा को शीघ्र ही भंग करने की माँग की गयी। वामपक्षी एवं कांग्रेस के कुछ सदस्यों ने राज्यसभा को प्रति-न्यायावादी तत्वा का सृष्टि गठ एवं जनता को आवाज की अपेक्षा करने वाले सदन की संज्ञा दी थी। कुछ सदस्यों ने उसका कायम रखने की सलाह दी परन्तु उसकी निर्वाचन पद्धति में परिवर्तन का परामर्श दिया। शासन का मत था कि राज्यसभा की उपयोगिता के सम्बन्ध में इतने अल्प समय में कोई निणय देना कठिन है।

प्रश्न यह है कि क्या राज्यसभा प्रभावशाली द्वितीय सदन एवं संघीय सदन के रूप में सफलतापूर्वक कार्य कर सका है? संघीय सदन के रूप में राज्या के हितों एवं उनके संरक्षण की आशा राज्यसभा से पूर्ण नहीं हुई है। इसका मुख्य कारण यह है कि राज्यसभा एवं लोकसभा का दलीय स्वरूप कम बढ एक सा ही होता है। प्रारम्भिक वर्षों में दोनों सदनों में एक ही दल का प्राधान्य रहा। राज्यसभा में भी जबकि सदस्य कांग्रेस दल के ही थे। द्वितीय सदन के रूप में दायित्व पूर्ति की आशा से ही संविधान-निर्माताओं ने राज्यसभा की स्थापना की थी। संविधान सभा के प्रारम्भ में एक-

सदनीय व्यवस्था की स्थापना के लिए एक सलाहण प्रस्ताव रखा गया था जो पारित नहीं हुआ। श्री गोपालस्वामी आयर का मत था कि द्विसदनीय व्यवस्था के द्वारा विद्वान एवं अनुभवी व्यक्तियों के सहयोग का लाभ प्राप्त हो सकेगा।⁵⁴ श्री अनन्तशायनम आयर ने भी वाद में उच्च सदन की उपयोगिता का समर्थन करते हुए कहा था कि उच्च सदन की स्थापना का मुख्य महत्वपूर्ण मामला में उपयुक्त विचार का अवसर प्रदान करना एवं भावावेश में पारित विधियों के निर्माण में विलम्ब करना होता है। राज्यसभा के सम्बन्ध में कुछ तथ्य महत्वपूर्ण एवं रोचक हैं। राज्यसभा एवं लोकसभा के दलीय स्वरूप में विशेष अन्तर नहीं रहा है। दोनों सदनों की कार्य पद्धति 'यूनाधिक' एक सी है लेकिन आकार में छोटा होने के कारण लोकसभा की अपेक्षा राज्यसभा में वाद विवाद के अधिक स्वतंत्र अवसर होते हैं। राज्यसभा में प्रतिदिन 2½ घण्टे एवं शुरुवार का पूरा दिन निजी सदस्यों के कार्यों के लिए दिया जाता है। राज्यसभा में शासन द्वारा अनेक विधेयकों को सर्वप्रथम प्रस्तुत किया जाता है। राज्यसभा में कुछ सदस्य राज्यसभा से ही लिए जाते हैं।

परन्तु राज्यसभा ने प्रभावशाली ढंग से सलाहण करने वाले सदन की भूमिका नहीं निभायी है। 1952 ई. में प्रथम सत्र में 25 विधेयकों में से केवल 1 में सलाहण किया था। यही स्थिति अन्य अवसरों की है। 1952-57 ई. के बीच में प्रस्तुत 363 विधेयकों में से 201 विधेयक राज्यसभा में प्रस्तुत किये गये थे। इनमें से अधिकांश विधेयक सामाजिक प्रकृति के थे।

जापान का उच्च सदन

1889 ई. में निर्मित मेजी (Meiji) संविधान के अंतर्गत जापान में द्विसदनीय व्यवस्थापिका की व्यवस्था की गयी थी। उच्च सदन को पीयस सदन (House of Peers) एवं निम्न सदन को प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) कहा जाता था। पीयस सदन में 409 सदस्य थे। 20 वर्ष से अधिक आयु के राजकुल के सभी सदस्य, राजकुमार आदि, वरदाताओं के प्रतिनिधि तथा विशेष योग्यता वाले व्यक्ति इसका सदस्य होते थे। निर्वाचित सदस्या का कार्यकाल 7 वर्ष होता था। इस व्यापक शक्तियाँ प्राप्त थी। वित्त विधेयक प्रतिनिधि सदन में ही सर्वप्रथम प्रस्तुत किये जाते थे परन्तु अमेरिकी सीनेट की भाँति पीयस सदन को उत्तम संगो धन बनाने और अस्वीकृत करने का अधिकार था। 'गेप' सभी मामलों में दोनों सदनों की शक्ति समान थी। यह सदन सगठन की दृष्टि से इंग्लैंड की लाइसभा व अधिक निरट था। उसी की भाँति राजपरिवार व सदस्या एवं अन्य सामंतवर्गीय सदस्या को जन्मजात सदस्यता प्राप्त थी।

द्वितीय विश्व युद्ध में मित्र राष्ट्रों व समूह जापान ने 1945 ई. में आत्म समर्पण किया था। अमेरिकी प्रेरणा व पनस्वरूप तान्त्रिकीय आन्तर्गत जापान के

वर्तमान सविधान का निर्माण हुआ जो 3 मई, 1946 ई. को लागू हुआ। इस शांति का सविधान (The Peace Constitution) भी कहा जाता है क्योंकि इस सविधान द्वारा युद्ध का परित्याग किया गया है। इसमें स्त्रियों के अधिकारों को भी मायता दी गयी।

इस नवीन सविधान के अन्तर्गत द्विसदनीय राष्ट्रीय सदन या डाइट (National Diet) का निर्माण किया गया है। यह राज्य में शक्ति का सर्वोच्च अंग है और विधि निर्माण की सत्ता इसमें निहित है। उच्च सदन को काउंसलर सदन (The House of Councillors) एवं निम्न सदन को प्रतिनिधि सदन (The House of Representatives) कहते हैं। काउंसलर सदन प्रतिनिधि सदन की भाँति जन-प्रतिनिधियों का निर्वाचित सदन है। इसकी सदस्य संख्या 250 है। इसके सदस्य वशानुगत नहीं होते। 100 काउंसलर निर्वाचित जिला (Districts) से एवं 150 सदस्य प्रीफेक्चरों (Prefectures) से चुने जाते हैं।⁵⁵ सदस्यों का कार्यकाल 6 वर्ष है। आधे सदस्य प्रति तीन वर्ष पश्चात् निर्वाचित होते हैं। अतः यह एक स्थायी सदन है। कोई व्यक्ति दोनों सदनों का एक साथ सदस्य नहीं हो सकता। प्रतिनिधि सदन के विघटित होने की अवस्था में काउंसलर सदन भी वद हो जाता है परन्तु राष्ट्रीय सफावस्था में मंत्रिमण्डल को उसका अधिवेशन आहूत करने का अधिकार है। काउंसलर सदन द्वारा इस दशा में पारित विधेयक अस्थायी होते हैं और डाइट के आगामी अधिवेशन के प्रारम्भ होने के 10 दिन के भीतर यदि उनको प्रतिनिधि सदन स्वीकृति प्रदान नहीं करता तो वे स्वतः प्रभावहीन हो जाते हैं।

जापान में भी उच्च सदन की अपेक्षा निम्न सदन को अधिक शक्ति प्रदान की गयी है। यद्यपि दोनों सदनों को अपने सदस्यों की योग्यता का निर्धारण करने एवं बहुमत से निर्णय करने तथा अपन अध्यास एवं अधिकारियों के निर्वाचन का अधिकार है परन्तु विधि निर्माण के सम्बन्ध में दोनों की शक्तियों में अन्तर है। दोनों सदनों द्वारा किसी विधेयक के पारित होने पर ही वह विधि बनता है। यदि काउंसलर सदन प्रतिनिधि सदन द्वारा स्वीकृत विधेयक में कोई संशोधन करता है अथवा प्रतिनिधि सदन से भिन्न निर्णय लेता है और प्रतिनिधि सदन यदि अपने उपस्थित सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से उसे पुनः पारित कर देता है तो वह विधि बन जाता है। इस व्यवस्था के बावजूद भी प्रतिनिधि सदन को दोनों सदनों का संयुक्त अधिवेशन आहूत करने का अधिकार है। प्रतिनिधि सदन द्वारा पारित विधेयक को प्राप्त करने के 60 दिन के पश्चात् भी यदि काउंसलर सदन कोई अन्तिम निर्णय नहीं लेता तो प्रतिनिधि सदन इसे उच्च सदन की स्वीकृति मान सकता है। वित्त विधेयक सब प्रथम प्रतिनिधि सदन (निम्न सदन) में ही प्रस्तुत किया जाता है। यदि काउंसलर सदन वजेट के

55 जापान में निर्वाचन हेतु प्रत्येक प्रीफेक्चर (Prefecture)—प्रान्त—एक से लेकर चार जिलों तक में विभाजित होता है। टोकियो इस नियम का अपवाद है। उसमें 7 जिले हैं।

यक प्रथम सदन—Odelstung—में ही सवप्रथम उसके किसी सदस्य या मंत्रिमण्डल के सदस्य द्वारा प्रस्तुत किया जाता है। यदि विधेयक पारित हो जाता है तो Lagting को विचार हेतु भेज दिया जाता है। उस विधेयक को स्वीकृत या अस्वीकृत करने का अधिकार है। अस्वीकृत करने की अवस्था में सदन को अपनी राय व्यक्त करने की स्वतंत्रता होती है जिस निम्न सदन स्वीकार करे या न करे। यदि निम्न सदन विधेयक को पुन लॉगटिंग (Lagting) के पास भेजता है और वह दुबारा अस्वीकार कर दिया जाता है तो ससद—स्टोर्टिंग—का अधिवेशन होता है एवं उस पर दो तिहाई बहुमत से निर्णय लिया जाता है। दोनों सदनों द्वारा या स्टोर्टिंग द्वारा विधेयक पारित होने पर ही उसे राजा की स्वीकृति के लिए भेजा जाता है। राजा के द्वारा विधेयक पर हस्ताक्षर न करने की अवस्था में यदि स्टोर्टिंग के निरंतर तीन अधिवेशनों, जिनके मध्य में निर्वाचन हो चुका हो, में विधेयक पारित किया जाता है तो विधेयक राजा के हस्ताक्षर के बिना ही विधि बन जाता है। राजा के द्वारा निषेधाधिकार का कम ही प्रयोग किया जाता है।

प्रो ली स्मिथ का मत है कि नार्वे की ससद एक ऐसी एकसदनीय व्यवस्थापिका है जिसमें द्विसदनवाद के अवशेष प्राप्त हैं।

आयर गणराज्य का द्वितीय सदन

दीर्घकालीन स्वातंत्र्य सघर्ष के पश्चात् 1922 ई. में आयरलैण्ड स्वतंत्र हुआ था लेकिन अल्स्टर (Ulster) का प्रदेश ब्रिटेन का ही भाग बना रहा। आयरलैण्ड के दोष भाग एवं ब्रिटेन के मध्य एक सन्धि हुई जिसके फलस्वरूप आयरिश स्वतंत्र राज्य का जन्म हुआ। इस सन्धि के द्वारा आयरलैण्ड को स्वशासित उपनिवेश की स्थिति प्राप्त हुई। 14 जून, 1937 ई. को आयरलैण्ड की ससद ने जनता द्वारा निर्मित नवीन संविधान को स्वीकार किया। आयरिश फ्री स्टेट आयर (Eire) के नाम से ज्ञात है। 1936 ई. में आयरलैण्ड ने ब्रिटिश सम्राट का नाम संविधान से हटा दिया तथा गवर्नर जनरल के पद को समाप्त करके राष्ट्रपति की व्यवस्था की। इस प्रकार आयरलैण्ड के ब्रिटिश राजन से सभी सम्बंध समाप्त हो गये और आयर गणराज्य का जन्म हुआ।

1922 ई. के संविधान में भी द्विसदनीय व्यवस्थापिका थी। प्रथम सदन को प्रतिनिधि सदन (Dail Eireann) एवं द्वितीय सदन को सीनेट (Senate) की संज्ञा दी जाती है। 1937 ई. के संविधान में भी इस व्यवस्था को कायम रखा गया।

1937 ई. के संविधान के अधीन आयरलैण्ड की सीनेट का आकार 1922 ई. जसा ही है। लेकिन दोनों के संगठन में अंतर है। पहली सीनेट पूर्णतः निर्वाचित थी जबकि वर्तमान सीनेट आंशिक रूप से निर्वाचित एवं आंशिक रूप से मनोनीत है। 1922 ई. के संविधान के अधीन सीनेट के सदस्यों की संख्या 60 थी। उनका कार्यकाल 12 वर्ष था। एक चौथाई सदस्य प्रति तीन वर्ष पश्चात् अवकाश ग्रहण करते थे। सभी सदस्य समानुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर चुने जाते थे। सदस्यता की

योग्यता सम्बन्धी की अहताएँ कठोर थी। संविधान के अनुसार केवल वे ही व्यक्ति सदस्य चुन जा सकते हैं जिन्होंने कि 35 वर्ष की अवस्था प्राप्त कर ली हो तथा विशेष योग्यता रखते हों अथवा राष्ट्र के लिए गौरव अर्जित किया हो या राष्ट्रीय जीवन के किसी महत्वपूर्ण भाग का प्रतिनिधित्व करता हो। प्रत्येक निर्वाचन के पूर्व प्रत्याशियों की एक सूची तैयार की जाती है। इसकी सदस्य सख्या निर्वाचित सदस्यों की सख्या से तिगुनी होती है। इस के दा तिराई सदस्य निम्न सदन—प्रतिनिधि सदन (Dail Eireann)—द्वारा एवं एक तिराई सीनेट द्वारा समानुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर निर्वाचित किये जाते थे। सीनेट के भूतपूर्व या अवकाश प्राप्त सदस्य प्रधानमंत्री को अपनी उम्मीदवारी की सूचना देकर अपना नाम इस सूची में जुड़वा सकते थे।

सीनेट की शक्तियाँ अपेक्षाकृत कम थी। वित्त-विवेकता के सम्बन्ध में इसे कोई अधिकार प्राप्त नहीं था। लॉर्डसभा की तरह इसे केवल विलम्बकारी विरोधाधिकार प्राप्त था।

1937 ई. के संविधान द्वारा सीनेट के सगठन में परिवर्तन किया गया है। 60 सदस्यों में से 11 प्रधानमंत्री द्वारा मनोनीत किये जाते हैं तथा शेष 49 सदस्य निर्वाचित होते हैं। 21 वर्ष से अधिक आयु का नागरिक प्रतिनिधि सदन के लिए निर्वाचित होने का अधिकारी होता है। वह सीनेट के लिए भी सदस्य निर्वाचित हो सकता है। 49 निर्वाचित सदस्यों में से 2 विश्वविद्यालयों द्वारा तथा शेष 47 सदस्य 5 सूचियाँ (Panels) में से निर्वाचित होते हैं। प्रत्येक निर्वाचन के पूर्व 5 सूचियाँ—(1) संस्कृति एवं साहित्य, (2) कला एवं शिक्षा, (3) कृषि एवं ग्रामीण विज्ञान, (4) धार्मिक उद्योग एवं वाणिज्य (बंकिंग, वास्तुशिल्प एवं इंजीनियरिंग सहित), एवं (5) लोक प्रशासन और सामाजिक सेवा—के क्षेत्रों में सम्बन्धी गठित की जाती हैं। इन सूचियों में सदस्य अनुच्छेद 19 के अधीन विधि द्वारा व्यावसायिक प्रतिनिधित्व के अनुसार चुने जाते हैं। प्रत्येक निर्वाचन सम्बन्धी नियम बना सकते हैं।

निम्न सदन द्वारा पारित विधेयकों पर सीनेट को 90 दिन का विलम्बकारी विरोधाधिकार प्राप्त है। सीनेट का वाचपालिका पर कोई नियंत्रण नहीं है। वाचपालिका केवल निम्न सदन के प्रति ही उत्तरदायी है।

यूगोस्लाविया का द्वितीय सदन

यूगोस्लाविया एक संघीय देश है। स्ट्रांस के अनुसार यूगोस्लाविया में गणराज्य का निर्माण पहिली बार पर नहीं हुआ है परन्तु फिर भी पहिली बार प्रभाव से वह पूर्ण रूप से मुक्त भी नहीं है। जो यूगोस्लाविया के संघीय द्वितीय सदन के स्वरूप एवं शक्तों का अध्ययन के द्वितीय भाग में साथ तुलनात्मक अध्ययन विभाजन होगा।¹⁴

1946 ई. के यूगोस्लाविया के संघीय गणराज्य का संघीय गणराज्य का गण

राज्य की जनसभा (Peoples' Assembly of the Republic) की सत्ता दी जाती थी। यह द्विसदनीय व्यवस्थापिका थी। निम्न सदन का सभ परिषद (Federal Council) एवं उच्च सदन को राष्ट्रजातीय परिषद (Council of Nationalities) की मना दी गयी। दोनों सदनों का कार्यकाल 4 वर्ष था एवं अधिकार भी समान थे। सघीय परिषद (निम्न सदन) को प्रत्यक्ष रीति से प्रति 50 हजार निवासिया के लिए एक प्रतिनिधि के आधार पर चुना जाता था। द्वितीय सदन (राष्ट्रजातीय परिषद) को विभिन्न गणराज्यों के नागरिकों द्वारा 30 प्रतिनिधि प्रति स्वायत्त प्रांत, 20 प्रतिनिधि प्रति प्रांत एवं 15 प्रतिनिधि प्रति क्षेत्र के अनुसार निर्वाचित किया जाता था।

दोनों सदनों के सामान्यतः पृथक् अधिवेशन होते थे। विशेष अवसरों पर विशेष अधिवेशन भी हो सकते थे। जनसभा के संयुक्त अधिवेशन में कार्यपालिका का निर्वाचन एवं संविधान में संशोधन जैसे महत्वपूर्ण विषयों पर विचार-विमर्श होता था। इन अधिवेशनों में निम्न बहुमत सहात था। दोनों में से किसी भी सदन में विधेयक प्रस्तुत किया जा सकता था। एक सदन में विधेयक पारित होने पर यदि दूसरा सदन उसे अस्वीकार करता था तो दोनों सदनों की एक समन्वयकारी समिति उस पर विचार करती थी। यदि समिति भी किसी निम्न पर नहीं पहुँचती थी तो दोनों सदनों को विघटित करके नवीन निर्वाचन किये जाते थे।

यूगोस्लाविया में सघवादिया (Federalists) एवं एकात्मक शासन के समर्थक (Unitarianists) में विवाद बहुत पुराना है। 1960 ई. में इसके फलस्वरूप नवीन संविधान का निर्माण की घोषणा की गयी थी। प्रस्तावित नवीन संविधान की मुख्य विशेषताएँ निम्न हैं —

- (1) यूगोस्लाविया का नाम सघीय समाजवादी गणराज्य प्रस्तावित किया गया।
- (2) नवीन विधान का प्रारूप समाज का संविधान था, न कि राज्य का।
- (3) सघीय सभा के संगठन में आमूलचूल संशोधन प्रस्तावित किये गये थे जिससे पूरे सभ में समाजवादी लोकतंत्र के विकास को गति प्रदान की जा सके।

नवीन संविधान के अंतर्गत सघीय सभा (Federal Assembly) के स्वरूप में आमूलचूल परिवर्तन हो गया है। सघीय सभा द्विसदनात्मक न होकर पाँच-सदनीय व्यवस्थापिका है। अतः इसके सदनों को निम्न या उच्च या प्रथम या द्वितीय सदन की संज्ञा नहीं दी जा सकती। इसकी कुल सदस्य संख्या 670 है। प्रत्येक सदन में 120 सदस्य होते हैं। पाँच सदनों के नाम हैं—(1) सघीय सदन, (2) आर्थिक सदन, (3) शक्ति एवं सांस्कृतिक सदन, (4) सांख्यिक स्वास्थ्य एवं सामाजिक कल्याण सदन, (5) संगठनात्मक एवं राजनीतिक सदन। इसके अतिरिक्त, सघीय सदन का एक और अंग है जिसे राष्ट्रीयताओं या उपराष्ट्रों का सदन कहते हैं। इसकी सदस्य संख्या 70 है। 6 गणराज्यों द्वारा 10 प्रतिनिधि प्रति गणराज्य एवं 2 स्वायत्त प्रांतों द्वारा 5 प्रतिनिधि प्रति प्रांत के हिसाब से इसमें प्रतिनिधि भेजे जाते हैं।

सघीय सदन के सदस्य अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित होते हैं। अन्य सदनों के

सदस्या को अप्रत्यक्ष रीति से सामुदायिक समानता द्वारा निर्वाचित किया जाता है। सघीय संसदन की सदस्यता प्रत्यक्ष नागरिक को निर्वाचित हान पर ही प्राप्त हो सकती है। सघीय सभों के सदस्यता व्यवसायिक आधार पर गठित हैं और उसकी सदस्यता के लिए व्यवसाय विशेष से सम्बंधित होना आवश्यक है। संसदन के किसी सदस्य का सघीय विधि के अधीन निर्धारित निर्वाचन मण्डल से बहुमत से प्रत्यायतन सम्भव है। सघीय सभा को किसी भी संसदन का विघटित करने का अधिकार है। नवीन निर्वाचन पंद्रह दिन में अंतर हो जाते हैं। सघीय सभा का अध्यक्ष ही नवीन निर्वाचन की व्यवस्था करता है।

अधिकार एवं शक्तियाँ

सघीय सभा शक्ति का सर्वाच्च अंग है। लेकिन सभा को अपने अधिकार एवं कृतव्या का पालन संविधान एवं विधियाँ के अधीन करना पड़ता है। उसे विधि निर्माण, सघीय वार्षिक आय व्यय एवं वित्तीय विवरण को स्वीकार करने तथा आन्तरिक एवं वदेशिक नीति को निर्धारित करने का अधिकार है। सघीय कार्यकारी परिषद के अध्यक्ष एवं सदस्य का निर्वाचन करती है। उन्हें पदभूत करना, मुद्रा को घोषणा एवं शक्ति की स्थापना, सामाजिक योजनाओं, राजनीतिक अधिकारियों एवं प्रशासनिक अंगों के कार्यों का निरीक्षण, गणराज्य की सीमाओं में परिवर्तन, अंतराष्ट्रीय संधियों की सम्पुष्टि एवं संविधान द्वारा निर्धारित अन्य मामलों के बारे में आवश्यक कार्यवाही करना सघीय सभा का दायित्व है।

सघीय सभा का अधिकार क्षेत्र संघ के अधिकार-क्षेत्र के अनुरूप ही विस्तृत है।

यूगोस्लाविया का पाँच सदस्यीय विधानमण्डल अपनी कार्य-प्रणालि एवं संगठन की दृष्टि से अनोखा है। राष्ट्रीयताओं के संसदन की स्थिति सघीय संसदन जैसी है। सघीय संसदन का यह एक उपाय है। बिना इस उप-संसदन की स्वीकृति के संविधान में कोई परिवर्तन सम्भव नहीं है। इस व्यवस्था द्वारा यूगोस्लाविया के समाजवादी गणतन्त्रीय संविधान में सघीय संविधान की इस भावना को स्वीकार किया गया है कि संघ के घटकों का प्रतिनिधित्व करने वाला एक संसदन होना चाहिए। एक सीमा तक समान प्रतिनिधित्व को भी भावना दी गयी है।

11

व्यवस्थापिका—प्रथम या निम्न सदन

[LEGISLATURE—FIRST OR LOWER CHAMBER]

व्यवस्थापिका का निम्न सदन जनता द्वारा प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित सदन होता है। यही सत्ता का केन्द्र एव सच्चे अर्थों में व्यवस्थापिका होती है। इंग्लैण्ड में सदन का निम्न सदन समस्त व्यावहारिक कार्यों के लिए सदन है। जिन्हीं भी दो देशों के निम्न सदनों की स्थिति एक सी नहीं है। परन्तु एक समानता सभी में पायी जाती है। सभी निम्न सदन सामान्य मताधिकार के आधार पर जनता द्वारा प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित होते हैं। कायकाल, आकार एवं शक्ति की दृष्टि से प्रायः सभी में कुछ न कुछ असमानताएँ होती हैं। उदाहरणार्थ, इंग्लैण्ड की कॉमन्स सभा का कायकाल 5 वर्ष, अमेरिका के प्रतिनिधि सदन का 2 वर्ष, कनाडा की कॉमन्स सभा 5 वर्ष, आस्ट्रेलिया के प्रतिनिधि सदन का 3 वर्ष, तृतीय फ्रेंच गणराज्य के चेम्बर आफ डिप्टीज का 4 वर्ष, चतुर्थ गणराज्य की राष्ट्रीय सभा (National Assembly) का 5 वर्ष है। सुप्रीम सोवियत का निम्न सदन मध मावियत (Soviet of the Union) 4 वर्ष, भारत की लोकसभा 5 वर्ष एवं स्विटजरलैण्ड की राष्ट्रीय परिषद 4 वर्ष के लिए निर्वाचित होती है। इंग्लैण्ड की कामन्स सभा में 635¹, अमेरिकी प्रतिनिधि सदन में 435, कनाडा की कॉमन्स सभा में 265, आस्ट्रेलिया के प्रतिनिधि सदन में 122, फ्रेंच चतुर्थ गणराज्य की राष्ट्रीय सभा में 627, मध सोवियत में 791, भारतीय लोकसभा में 520 एवं स्विटजरलैण्ड की राष्ट्रीय परिषद में 200 सदस्य² होते हैं। विभिन्न देशों में प्रति सदस्य प्रतिनिधित्व की संख्या भी भिन्न भिन्न है। मताधिकार

- 1 1973 ई. में कामन्स सभा की सदस्य-संख्या 630 थी। लेकिन 5 अतिरिक्त तबौन निर्वाचन क्षेत्रों का निर्माण किया गया है। फरवरी 1974 के निर्वाचनों में 635 सदस्यों का निर्वाचन हुआ है।
- 2 सन 1958 में 738 सदस्य थे।
- 3 1962 ई. के संवैधानिक संशोधन के अंतर्गत सदस्य संख्या 200 हो गयी है। इसके पूर्व यह संख्या 196 थी।

एव उनमें सम्बन्धित बातें भी हर देश में भिन्न हैं। अनेक देशों में एकसदस्यी या अर्ध देशों में बहुसदस्यी निर्वाचन क्षेत्र हैं। इस अध्याय में कुछ प्रमुख देशों के निम्न सदन या अध्ययन किया गया है जिससे कि उनमें सम्बन्धित समस्याओं की सरलता पूर्वक समीक्षा की जा सके।

ब्रिटेन का निम्न सदन—कॉमंस सभा

ब्रिटिश कामंस सभा सदैव ही एक निर्वाचित सदन रहा है। इस समय इसकी कुल सदस्य संख्या 635 है। इसमें पूर्व 630 थी। इनमें 511 इंग्लैण्ड, 36 वेल्स, 71 स्कॉटलैण्ड एव 13 उत्तरी आयरलैण्ड का प्रतिनिधित्व करते थे। कॉमंस सभा की इस संदी में प्रारम्भ में सदस्य संख्या 707 थी, 1945 ई. में 640 एव 1955 ई. में 620 सदस्य थे। जन प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1948 (The Representation of the People Act, 1948) के द्वारा सदस्य संख्या 613 में बहुत अधिक और न बहुत कम रखने का विधान किया गया था। 1954 ई. में कामंस सभा (स्थान पुनर्विभाजन) अधिनियम, 1949 को संशोधित करके इंग्लैण्ड, वेल्स, स्कॉटलैण्ड एव उत्तरी आयरलैण्ड में प्रत्येक के लिए पृथक् पृथक् चार स्थायी सीमा आयोगों की स्थापना की गयी थी एव निर्वाचन क्षेत्रों का कम से कम 10 वर्षों एव अधिक से अधिक 15 वर्षों में पुनर्विभाजन का विधान किया गया। 1954 ई. के पुनर्विभाजन के अधीन 5 पुराने स्थानों को समाप्त किया गया तथा 11 नवीन निर्वाचन क्षेत्रों की स्थापना की गयी। सभी सदस्य एकल सदस्यी निर्वाचन क्षेत्रों से चुने जाते हैं। 1944 ई. के कामंस सभा (स्थान पुनर्गठन) अधिनियम एव 1948 ई. के जन प्रतिनिधित्व अधिनियम के पूर्व कुछ निर्वाचन क्षेत्र दो सदस्यी भी थे। विश्वविद्यालय के स्नातकों एव व्यापारिक संस्थानों का भी अतिरिक्त मतदान के अधिकार थे। लेकिन अब बहुत मतदान व्यवस्था पूर्णतः समाप्त कर दी गयी है। 'एक व्यक्ति एक मत (one man one vote)' का नियम पूर्णतः स्थापित हो चुका है। कामंस सभा का रूप अब पूर्णतः प्रजातांत्रिक है।

कामंस सभा का लोकतांत्रिकीकरण

कामंस सभा सदैव ही लोकतांत्रिक सदन नहीं था। उसका लोकतांत्रिकीकरण 1832 ई. से प्रारम्भ हुआ है। इसके पूर्व बहुत कम व्यक्तियों को मताधिकार प्राप्त था एव सम्पत्ति सम्बन्धी योग्यताएँ थी। इंग्लैण्ड तथा वेल्स के सम्पूर्ण ग्रामीण क्षेत्र में केवल $2\frac{1}{2}$ लाख मतदाता थे। वे 80 शिलिंग वार्षिक लगान वाली भूमि के स्वामी थे। मताधिकार केवल पुरुषों को प्राप्त था। नगरों में मताधिकार की कोई व्यवस्था नहीं थी। सम्पूर्ण देश में तथाकथित स्वतंत्र जन (freemen) सम्बन्धी एक ही मतदान व्यवस्था नहीं थी। कुछ नगरों में मताधिकार उँगलियों पर गिनने योग्य था, ता कहीं सभी वयस्क पुरुष मतदाता थे।

इसके अतिरिक्त किसी निश्चित नियम के अनुसार निर्वाचन क्षेत्रों का निर्माण नहीं होता था। एक पुराने नियम के अनुसार प्रत्येक शहरी एव ग्रामीण क्षेत्र, बरो (Borough) एव काउंटी (County) को दो प्रतिनिधि चुनने का अधिकार था, चाहे

उनकी जनसंख्या कुछ भी क्या न हो। फलतः एक तरफ तो लाखा की जनसंख्या वाले नगरों द्वारा केवल दो सदस्य भेजे जाते थे ता कुछ ऐसे कस्बे भी थे जो उजड़ चुके थे परन्तु वे भी दो प्रतिनिधि भेजने के अधिकारी थे। औद्योगिक शक्ति के कारण बहुत से देहाती क्षेत्र उजड़ चुके थे और वरमिधम, लिवरपूल जैसे छोटे छोटे गांव अब बड़े शहर बन गये थे। परन्तु प्रतिनिधित्व की वही पुरानी पद्धति थी। फलस्वरूप अनेक हास्यास्पद विपमताएँ उत्पन्न हो गयी थी। ओल्डसरम (Old Sarum) नामक शहर में केवल दो ही निवासी रह गये थे जो रहते भी कहीं अग्न थे। इन दो व्यक्तियों को भी दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार प्राप्त था। अण्डरटन (Underton) नामक बरो समुद्र में विलीन हो गया था, परन्तु उसके नाम पर भी दो प्रतिनिधि भेजे जाते थे। ऐसे निर्वाचन क्षेत्र सड़े गले निर्वाचन क्षेत्र (Rotten Boroughs) बहे जाते थे। इसके अतिरिक्त अन्य बरो में प्रतिनिधि भेजने का अधिकार जमींदारों को था जो उनके स्वामी होते थे। यह निर्वाचन क्षेत्र व्यवहार में भ्रूस्वामियों की जेब में अर्थात् अधिकार में होते थे और इन्हे जेबी निर्वाचन क्षेत्र (Pocket Boroughs) की संज्ञा दी जाती थी। ऐसे निर्वाचन क्षेत्रों का खुलेआम सौदा होता था और जो जमींदारों को अधिक मूल्य चुकाता था वही इन बरो से निर्वाचित हो जाता था।⁴

1830 ई. में उदारदल विजयी हुआ था। 1832 ई. में कॉमंस सभा ने सुधार विधेयक पारित किया एवं मताधिकार तथा निर्वाचन क्षेत्रों का पुनर्विभाजन किया गया। 1832 ई. के सुधार विधेयक के अंतर्गत ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों के लिए समान व्यवस्था रखी गयी अर्थात् 40 शिलिंग वार्षिक लगान या किराये वाली अचल सम्पत्ति के स्वामी या किरायेदार को मताधिकार प्रदान किया गया। फलस्वरूप मतदाताओं की संख्या में 2½ लाख की वृद्धि हुई। निष्प्रभावी एवं जेबी बरो (Pocket Boroughs) को समाप्त कर दिया गया। 56 बरो को मताधिकार से वंचित कर दिया गया एवं 30 बरो में एक-एक सदस्य कम किया गया। 22 बड़े नगरों को दो सदस्य एवं 20 अन्य नगरों को एक सदस्य निर्वाचित करने का अधिकार दिया गया। कुल मिलाकर 150 स्थानों का पुनर्विभाजन किया गया। इससे घने आबाद क्षेत्रों को अधिक प्रतिनिधित्व प्राप्त हुआ। वास्तव में इस विधेयक द्वारा उच्च मध्यम वर्ग को मताधिकार प्रदान किया गया था। लेकिन सबसाधारण को मताधिकार प्राप्त नहीं हुआ और पूर्ण रूपेण प्रजातन्त्र की स्थापना भी नहीं हुई। इस विधेयक ने भविष्य के लिए निस्संदेह माग प्रशस्त कर दिया था।

1832 ई. का सुधार अधिनियम असंतोषजनक था। जनता शीघ्र ही वयस्क मताधिकार की मांग करने लगी। चार्टिस्ट या दोलनकारियों ने निम्न 6 मांगें प्रस्तुत की थी (1) वयस्क पुरुष मताधिकार, (2) समान आकार के निर्वाचन क्षेत्र, (3)

4 Adams G B *Constitutional History of England* 1956, p 435

5 Adams G B *op cit* p 447 and Ogg and Zink *Modern Foreign Governments*, 1956 p 191

गुप्त मतदान, (4) वार्षिक ससदीय निर्वाचन, (5) सम्पत्ति सम्बन्धी योग्यता का अंत, एवं (6) ससद सदस्यों को वेतन दिया जाय।⁶

1867 ई के द्वितीय सुधार अधिनियम के द्वारा नगरों के सभी श्रमजीवियों को मताधिकार प्रदान किया गया। फलस्वरूप मतदाताओं की संख्या में 10 लाख की वृद्धि हुई।⁷ 1872 ई के मतदान विधेयक (Ballot Act) के द्वारा गुप्त मतदान की व्यवस्था प्रारम्भ हुई।⁸

1884 ई के लोकप्रिय प्रतिनिधित्व विधि के द्वारा ग्रामीण क्षेत्रों में श्रमिकों को भी मताधिकार प्रदान किया गया। इसमें मतदाताओं की संख्या में 20 लाख की वृद्धि हुई एवं पूरा वयस्क मताधिकार की स्थापना हो गयी।⁹ 1885 ई के ससदीय कानून द्वारा निर्वाचन क्षेत्रों का पुनर्विभाजन भी किया गया। इस समय तक स्त्रियों को मताधिकार प्राप्त नहीं हुआ था। 'एक व्यक्ति एक मत' का सिद्धांत भी स्थापित नहीं हुआ था। निर्वाचन क्षेत्र भी असमान थे। कुछ लोग कई स्थानों की योग्यता के कारण एक से अधिक मत देते थे। अधिकांश निर्वाचन क्षेत्र भौगोलिक थे। परंतु कुछ निर्वाचन-क्षेत्र—जैसे विश्वविद्यालय—व्यावसायिक आधार पर भी गठित थे।

1918 ई के लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम द्वारा इन दोषों को दूर करने का प्रयास किया गया। बहुल मतदान पर प्रतिबंध लगा दिया गया एवं मताधिकार में वृद्धि की गयी। सम्पत्ति सम्बन्धी मताधिकार की योग्यता को समाप्त कर दिया गया एवं वयस्क पुरुष मताधिकार स्थापित किया गया। 21 वर्ष वयस्कता की आयु सीमा निश्चित की गयी। 30 वर्ष या उससे अधिक आयु की स्त्रियों को भी मताधिकार प्रदान किया गया। स्त्रियों के मताधिकार के सम्बन्ध में यह व्यवस्था थी कि उन्हें या उनके पतियों को स्थानीय संस्थाओं का मतदाता होना चाहिए। 1928 ई के लोक-प्रतिनिधित्व अधिनियम द्वारा स्त्रियों के मताधिकार सम्बन्धी इन प्रतिबंधों को हटा दिया गया एवं उन्हें पुरुषों के समान ही मताधिकार प्रदान किया गया। 1948 ई के जन प्रतिनिधित्व अधिनियम द्वारा ससदीय निर्वाचनों में बहुल मतदान को समाप्त कर दिया गया। 1970 ई में 18 वर्ष की आयु के प्रत्येक स्त्री पुरुष को मताधिकार प्रदान किया गया है।

फॉर्मस सभा का कार्यकाल

फॉर्मस सभा का कार्यकाल 1911 ई के ससदीय अधिनियम द्वारा 5 वर्ष निश्चित कर दिया गया है। इसके पूर्व सप्तवर्षीय अधिनियम 1715 ई (The Sep-

6 Ibid, p 448

7 Ibid p 460

8 इस विधेयक की व्यवस्थाओं एवं निर्वाचन-पद्धति सम्बन्धी अन्य बातों का 1949 ई के जनप्रतिनिधित्व अधिनियम में समाहित किया गया है।

9 Adams, G B *op cit*, pp 463 64

10 Ibid, pp 465 66

ennial Act, 1715) के अधीन इसकी अवधि 7 वर्ष थी। ससद कॉमंस सभा की अवधि का विधि द्वारा घटा या बढ़ा सकती है। प्रधानमंत्री के परामर्श पर राजा को कॉमंस सभा को विघटित करने का अधिकार है। तत्सम्बन्धी परम्परा सुनिश्चित रूप में स्थापित हो चुकी है। 1906 ई. से 1950 ई. तक की अवधि में कामंस सभा का कार्यकाल पूरे 5 वर्ष एक बार भी नहीं रहा है, उससे कम या अधिक ही रहे हैं। दोना विश्व-युद्धों के काल में उसका कार्यकाल 5 वर्ष से अधिक रहा था। कॉमंस सभा के कार्य-काल में वृद्धि या ह्रास से सम्बन्धित प्रस्तावों का लाइसन्स द्वारा समर्थन किया जाना आवश्यक होता है। दिसम्बर 1910 ई. में निर्वाचित ससद का 1918 ई. में विघटन हुआ था। ससद ने अपने कार्यकाल में इस अवधि के बीच में पाँच बार वृद्धि की एवं प्रथम विश्वयुद्ध की समाप्ति के बाद ही नये निर्वाचन हो सके थे। इसी प्रकार, नवम्बर 1935 ई. में निर्वाचित ब्रिटिश ससद 9 वर्ष 6 माह के उपरान्त 1945 ई. में विघटित हुई थी। 1910 ई. एवं 1911 ई. में तीन बार निर्वाचन (10 जनवरी, 1910, 19 नवम्बर, 1910 ई. एवं 31 जनवरी, 1911) हुए थे। 1919 ई. में निर्वाचित ससद 3 वर्ष 8 माह के बाद 1922 ई. में विघटित हो गयी। 1924 ई. में दो बार (जनवरी एवं दिसम्बर) निर्वाचन हुए थे। 1929 ई., 1931 ई. एवं 1935 ई. में क्रमशः निर्वाचन हुए। 1949 ई. एवं 1950 ई. के वर्षों में कामंस सभा के एक वर्ष के पश्चात् ही निर्वाचन हुए थे। विगत 150 वर्षों में केवल तीन बार 1867-73 ई., 1951-55 ई. एवं 1955-1959 ई. तक ब्रिटिश ससद ने अपनी पूर्ण अवधि तक कार्य किया है।

कामंस सभा की सदस्यता सम्बन्धी योग्यताएँ¹¹

सभी वयस्क स्त्री पुरुषों को जो ब्रिटिश प्रजाजन हैं, मतदान का अधिकार प्राप्त है। वे किसी भी उपनिवेश के निवासी हो सकते हैं। वयस्कता की आयु सीमा 21 वर्ष थी। अब 18 वर्ष है। इससे कम आयु के व्यक्तियों को मतदान का अधिकार नहीं है। विदेशी, अल्पवयस्क, पादरी,¹² विधुष्ट, पीयर अर्थात् लॉर्डसभा के सदस्य, देशद्रोही एवं महापातक के अपराधी जिन्होंने बाराबास की अवधि पूर्ण नहीं की है या अवधि के पूर्व क्षमा प्राप्त नहीं कर सके हैं तथा ससदीय निर्वाचना में भ्रष्ट एवं अनुचित तरीकों के प्रयोग के दोषी व्यक्तियों का मतदान का अधिकार प्राप्त नहीं है। ऐसे व्यक्ति कामंस सभा की सदस्यता के लिए प्रत्यादी भी नहीं हो सकते। कामंस सभा अयोग्यता अधिनियम 1957 ई. (House of Commons Disqualification Act, 1957) के अधीन उच्च न्यायालय के न्यायाधीश से लेकर दण्डाधिकारी (मजिस्ट्रेट) तक अनेक

11 Refer to House of Commons Disqualification Act 1957, Quoted the United Kingdom Constitution, B I S Pamphlet No P F P 4758/68, pp 17 18

12 इंग्लैण्ड, आयरलैण्ड एवं स्कॉटलैण्ड के चर्चों के पादरियों एवं रामन कथोलिक चर्च के पादरियों को मतधिकार प्राप्त नहीं है।

‘यायिक अधिकारियां, क्राउन के लोक कर्मचारियां (Civil Servants), सेना, विदेश एवं उपनिवेश सेवा तथा पुलिस कर्मचारी कॉमंस सभा के सदस्य नहीं हो सकते। राष्ट्रमण्डल (Commonwealth) के बाहर के किसी देश की व्यवस्थापिका एवं किसी आयोग, बोर्ड या ‘यायाधिकरण का सदस्य भी कॉमंस सभा का सदस्य नहीं हो सकता।

प्राचीन परम्परा के अनुसार कॉमंस सभा की सदस्यता अधिकार न होकर कर्तव्य माना जाता है। आज भी कॉमंस सभा का कोई सदस्य औपचारिक रूप से त्यागपत्र नहीं दे सकता। पदत्याग के इच्छुक सदस्यों को अप्रत्यक्ष रूप से ही पदत्याग करना पड़ता है। क्राउन के अधीन किसी लाभ के पद को स्वीकार कर लेने पर कॉमंस सभा का सदस्य स्वतः ही सदन की सदस्यता से वंचित हो जाता है। 18वीं सदी से ही क्राउन के अधीन मन्त्रि-पद को छोड़कर लाभ के किसी अन्य पद को ग्रहण करना कॉमंस सभा की सदस्यता के लिए अयोग्यता (disqualification) माना गया है। बैलिफ ऑफ़ दो हण्ड्रेड ((Bailliff of the Hundred) एवं मेनर ऑफ़ दो नाथ हेड (Manor of the North Head) नामक दो पद ऐसे ही हैं एवं वे दीर्घकाल से समाप्त हो चुके हैं। कॉमंस सभा का जो सदस्य उसकी सदस्यता से मुक्त होना चाहते हैं वह उनमें से किसी पद पर नियुक्ति की प्रार्थना करता है। प्रायः इस प्रार्थना को अस्वीकार नहीं किया जाता है। यह दोमा पद वित्त मंत्री (Chancellor of the Exchequer) के अधिकार क्षेत्र में हैं और लाभ के अवतनिक पद माने जाते हैं।

कॉमंस सभा की शक्तियाँ

कॉमंस सभा द्वारा निम्नलिखित तीन महत्वपूर्ण कार्य सम्पादित किये जाते हैं

- (1) विधि निमाण,
- (2) प्रशासन पर नियंत्रण एवं निरीक्षण, एवं
- (3) राष्ट्रीय वित्त पर नियंत्रण।

(1) विधायी शक्तियाँ—कॉमंस सभा की 1911 ई. के संसदीय अधिनियम के अन्तर्गत विधि निमाण सम्बन्धी व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हो गयी हैं। 1949 ई. के संसदीय अधिनियम के द्वारा लाइसेंसों की विलम्बकारी शक्ति को कम करके एक वर्ष तक सीमित कर दिया गया है। सभी वित्त विधेयक कॉमंस सभा में ही प्रस्तुत किये जाते हैं। लाइसेंसों का प्रायः इस क्षेत्र में कोई शक्ति प्राप्त नहीं है। वह अधिनियम अधिनियम विधेयक पर एक माह में विचार व्यक्त कर सकती है, उसको स्वीकार करना या अस्वीकार करना कॉमंस सभा पर निर्भर करता है। गैर वित्तीय विधेयक या संशोधन किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है। लेकिन महत्वपूर्ण गैर वित्तीय विधेयक कॉमंस सभा में ही प्रस्तुत किये जाते हैं। गैर वित्तीय विधेयक का सम्बन्ध मताधिकार का विरोध कॉमंस सभा के समक्ष व्यावहारिक दृष्टि से महत्वपूर्ण है। कॉमंस सभा यदि किसी विधेयक का निरंतर हानि वाला तीन सत्रों में पारित कर रही है एक प्रथम सत्र के द्वितीय वाचन तथा तृतीय सत्र के द्वितीय वाचन में तबत

एक वष का अंतर होता है, तो विधेयक लॉर्डसभा का विरोध होते हुए भी पारित हो जाता है। संक्षेप में, कॉमंस सभा को वित्तीय एवं गैर-वित्तीय दोनों ही प्रकार के विधेयकों को पारित करने के अंतिम अधिकार प्राप्त हैं।

(2) कायपालिका एवं प्रशासन के नियन्त्रण एवं निरीक्षण सम्बन्धी शक्ति—संसद कायपालक अधिकारी नहीं है। लेकिन क्राउन एवं कायपालिका के कार्यों एवं संसदीय विधियों के प्रशासन पर वह प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष रीति से कठोर नियंत्रण रखती है। कॉमंस सभा के प्रति मंत्रिमण्डल अपने कार्यों एवं नीतियों के लिए उत्तरदायी होता है। अभिसमय के अनुसार क्राउन द्वारा बहुमत दल के नेता को प्रधानमंत्री नियुक्त किया जाता है। मंत्रिमण्डल के मुख्य सदस्य कॉमंस सभा के ही सदस्य होते हैं। अभिसमय के अनुसार प्रधानमंत्री भी कॉमंस सभा का ही होना चाहिए। कॉमंस सभा का विश्वास खोने पर मंत्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पड़ता है। इसके अतिरिक्त सदस्यों को प्रश्न पूछ कर शासन से सूचना प्राप्त करने का अधिकार है। वे वाद विवाद की मांग करके शासन की नीति की आलोचना कर सकते हैं। किसी नीति सम्बन्धी प्रश्न की समीक्षा वजह काल में उस विभाग की मांगों पर विचार के समय की जा सकती है। सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास (No Confidence) एवं निर्दोष प्रस्ताव (Censure Motion), स्थगन (Adjournment) एवं ध्यानाकर्षण प्रस्ताव (Call Attention Motions) को उपस्थित करके शासन को नियन्त्रित किया जाता है। अविश्वास एवं निर्दोष प्रस्ताव तथा विभाग की मांगों में कटौती के प्रस्ताव के पारित होने का अब मंत्रिमण्डल का पतन होता है।

संसद-सदस्यों के प्रश्न पूछने का अधिकार वह महत्वपूर्ण उपकरण है जिसका द्वारा व शासन के कार्य की आलोचना कर सकते हैं तथा उसका ध्यान जनता की कठिनाइयों की ओर आकर्षित कर सकते हैं। प्रश्न पूछना शासन के कार्यों पर सर्वश्रेष्ठ अवरोध है। शासन का प्रत्येक विभाग यह अनुभव करता है कि उस पर निरंतर दृष्टि रखी जा रही है। फलस्वरूप वे सजग रहते हैं। यदि किसी प्रश्न के उत्तर में सदस्यों को संतोष नहीं होता तो वे सदन के कार्य को स्पष्ट करके सावजनिक महत्व में किसी प्रश्न पर विचार करने का प्रस्ताव कर सकते हैं। विशेष कठिनाई, आलोचना एवं किसी प्रस्ताव को उपस्थित करने के लिए सदस्यगण ध्यानाकर्षण नोटिस दे सकते हैं। शासन की किसी महत्वपूर्ण नीति पर विचार करने या शासन के विरुद्ध निर्दोष प्रस्ताव प्रस्तुत करने के लिए विरोधी दल के नेता को तिथि निर्दिष्ट करने की मांग करने का अधिकार होता है।

लास्की के अनुसार 'प्रश्न पूछने की पद्धति के महत्वपूर्ण परिणाम हुए हैं। इससे राज्य के विभिन्न विभागों के कार्य जनता की निगाह में आ जाते हैं।' यदि नीतिरक्षाहीन की आदत से उत्पन्न खतरों को पूरी तरह समाप्त तो नहीं किया जा सकता है। लास्की की दृष्टि में प्रश्न पूछकर शासन को जवाब देना ही आवश्यक है। एव उनके कष्टों को दूर करने की सूचना दी जाती है। कॉमंस सभा ५

जन-कष्टों को अभिव्यक्त करना (ventilation of grievances) है। जन कष्टों की अभिव्यक्ति से अथ जनता के कष्टों पर ध्यानाकर्षण की शक्ति से है। जहाँ इस शक्ति का अभाव है वहाँ अत्याचार का होना अनिवार्य है।¹³

लास्की के अनुसार कामस सभा का मुख्य कार्य शासन का निर्माण करना है जो उसके विश्वासपत्र विधि निर्माण सम्बन्धी निर्देश दे सके। विधि निर्माण की निर्देश शक्ति शासन के हाथ में दकर कॉमस सभा को शासन के कार्यक्रम पर विचार करने की शक्ति एवं अधिकार स्वतः प्राप्त हो जाता है। शासन निर्माण के पश्चात् विधि निर्माण के अतिरिक्त, लास्की के अनुसार, कॉमस सभा के अथवा कार्य निम्नलिखित है—जनता के कष्टों का निवारण करना, सूचना प्राप्त करना एवं वाद विवाद के माध्यम से सावजनिक विषयों में जनता की रुचि जागृत करके उस जन जीवन में शिक्षित करना है। इसके अतिरिक्त सदन का एक कार्य अपने में से योग्य सदस्यों का चुनाव करना है। सदन के इस चुनाव कार्य से अथ उस चतुर मनोवैज्ञानिक पद्धति से है जिसके फलस्वरूप एक सदस्य को तो त्यागित प्राप्त होती है और दूसरा असफल हो जाता है।¹⁴

कामस सभा वाद विवाद (debate) की दृष्टि में राष्ट्र का चर्चा स्थल है। विधि निर्माण काल में एवं शासन की समीक्षा के दौरान सदन में वाद विवाद होता है। कभी-कभी सदस्यों के द्वारा शासन की किसी नीति या किसी सावजनिक महत्व के प्रश्न पर भी वाद विवाद की मांग की जाती है। कामस सभा में यद्यपि वाद विवाद का स्तर निरन्तर गिर रहा है परन्तु इसके महत्व को अस्वीकार नहीं किया जा सकता।

(3) राष्ट्रीय वित्त पर नियंत्रण—कामस सभा राष्ट्र की वित्तीय व्यवस्था—आय एवं व्यय—को स्वीकृति देने के अधिकार से उस पर नियन्त्रण रखती है। धन की

13 The power to ventilate grievances means the power to compel attention to grievance. Nothing makes responsible Government so sure 'where this power is absent the room for tyranny is always wide' —Laski *Parliamentary Government in England* 1952, p 149

14 The business of House of Commons is 'primarily to make a Government to whom so long as it gives that Government its confidence it is prepared to entrust that initiative' (p 143). By leaving the initiative in legislation to the Government the House assures itself of the capacity to consider a programme' (p 144) If we assume that a Government is in being what are the functions the House must perform? There is the ventilation of grievance. There is the extraction of information. There is the business debate to sustain public interest and to educate the House in the significance of what is being done. There is the selective function of the House—by which is meant that subtle psychological process by which one member makes a reputation and another fails to make one —Laski *op cit*, p 144

स्वीकृति को लेकर ही 17वीं सदी में इंग्लैण्ड में राजा एवं सदन में संधप हुआ था और चार्ल्स प्रथम को प्राणों से हाथ धोना पड़ा तथा जेम्स द्वितीय को सिंहासन त्यागना पड़ा था। 1688 ई. में यह निर्विवाद रूप में निश्चित हो गया था कि सदन ही राष्ट्र के वित्त की सरक्षिका है। कॉमंस सभा में ही वित्त-विधेयक सबप्रथम प्रस्तुत किये जाते हैं। कॉमंस सभा की स्वीकृति के बिना न कोई कर लगाया जा सकता है, न कोई धन-राशि व्यय की जा सकती है।¹⁵ कॉमंस सभा हाउस द्वारा धन की मांग करने एवं कर प्रस्तावित करने पर ही व्यय एवं कर लगाने की स्वीकृति दे सकती है। इसका अर्थ यह है कि वित्तीय मामला में सरकार को पहल करने की शक्ति है। इस्कॉन के शब्दा में "हाउस द्वारा धन की मांग की जाती है, कॉमंस उसे स्वीकृत करते हैं, लॉर्ड्स उस पर अपनी स्वीकृति देते हैं, लेकिन कॉमंस उस समय तक धन को स्वीकृत नहीं करते जब तक कि हाउस द्वारा उसकी मांग नहीं की जाती।"¹⁶ कॉमंस सभा हाउस द्वारा प्रस्तावित करा या व्यय की राशियों में कटौती कर सकती है लेकिन वृद्धि नहीं कर सकती। दिसम्बर 1706 ई. को कॉमंस ने एक प्रस्ताव द्वारा यह स्वीकार किया कि यह सदन सावजनिक सेवा के लिए धन हेतु कोई आवेदन हाउस को सन्तुष्टि के बिना स्वीकार नहीं करेगा। यही 11 जून, 1713 से स्थायी नियम बन गया है।¹⁷ हाउस सभा की वित्तीय मामला में कोई शक्ति प्राप्त नहीं है।

कॉमंस द्वारा वज्रट पारित होने पर हर देनदारी को नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक (Comptroller and Auditor General) द्वारा अधिकृत किया जाता है। वार्षिक लेखा की जाच सावजनिक लेखा समिति (Public Account Committee) द्वारा की जाती है। समिति द्वारा प्रतिवेदनो को कॉमंस सभा के समक्ष रखा जाता है।

प्रश्न पूछकर एवं वाद-विवाद के समय वित्तीय नीति की आलोचना करके भी राष्ट्रीय वित्त पर नियंत्रण रखा जाता है। कॉमंस सभा करो से प्राप्त राजस्व पर वित्त विधेयक (Finance Act) एवं उपाय एवं साधन समिति (Ways and Means Committee) में होने वाले विवाद के माध्यम से नियंत्रण रखती है। राष्ट्रीय धन के व्यय पर सदन पूर्ति समिति (Committee of Supply) में होने वाले विवाद एवं विनियोग विधेयक (Appropriation Act) की स्वीकृत करके तथा सदन के प्रति उत्तरदायी नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक के अधिनियम (authorisation) के माध्यम

15 Sir Thomas Erskine May *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament*, 1964, p 40

16 'The crown demands money the Commons grant it, and the Lords assent to the grant but the Commons do not vote money unless it is required by the Crown'—Erskine *op cit*, 13th edn, p 493

17 Resolved, that this House will receive no petitions for any sum of money relating to public service but what is recommended from Crown (i.e. by a minister) *Commons Journals* vol XV p 211 11th December 1706 cited the United Kingdom Constitution II I S, *op cit*, p 20

स नियन्त्रण रखती है। ससदीय सावजनिक सेवा समिति द्वारा तत्ता का परीक्षण किया जाता है।

सक्षेप म, कॉमस सभा विभिन्न तरीको स कायपालिका पर नियन्त्रण रखती है, जैसे कि शांति काल म ससद की स्वीकृति के बिना सेना को रखने का कोई मार जनता वहन नहीं करेगी, कॉमस सभा द्वारा अनुदान की मांगे प्रति वष स्वीकृत की जानी चाहिए अनुदानित धन राशि को स्वीकृत मद म ही व्यय किया जाना चाहिए, एव मंत्रिमण्डल अपने कार्यों के लिए कामस सभा के प्रति उत्तरदायी होता है।¹⁸

कॉमस सभा की स्थिति की समीक्षा आलोचना ने कामस सभा को वार्ता की दुकान (talking shop) की सभा दी है। कार्लाइल ने क्रोध म यह कहा था कि विश्व ने शायद ही ऐसा कभी देखा हो कि 600 गधे महान साम्राज्य के विधि निर्माण एव प्रशासन काय म इस प्रकार सलगन हैं। कार्लाइल का यह व्यय भ्रामक है। परंतु यह अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि कामस सभा म कुछ कमियाँ हैं।

रमजे ब्योर के अनुसार ससद का काय आलोचना करना एव राष्ट्र की तरफ स नियन्त्रण करना है। उसका काय प्रशासन की जाँच करना भी है। यह देखना भी उसका काय है कि प्रशासन मितव्ययता एव सक्षमतापूर्वक चलाया जाता है। शासन द्वारा प्रस्तावित हर नयी विधि एव अध्यादेश की सजगता से परीक्षा करना एव उसे सशोधित करना उसका काय है। प्रस्तावित करा के सुनिश्चित होने के सम्बन्ध म ससद को सतुष्ट होना चाहिए तथा यह देखना चाहिए कि जनता पर कर का कम से कम मार पड़े।¹⁹ प्रश्न यह उठता है कि आलोचना एव नियन्त्रण के इन कार्यों को कामस सभा क्या ठीक प्रकार स सम्पादित करती है? क्या उसका वर्तमान सगठन एव स्वरूप राष्ट्र की इच्छा एव विचारों को अभिव्यक्त करने की क्षमता रखता है? क्या कामस सभा राष्ट्र का पूण प्रतिनिधित्व करने वाला सदन है?

कामस सभा की वर्तमान निर्वाचन प्रणाली आलोचकों की दृष्टि म दोषपूर्ण है। प्रचलित बहुमत मतदान व्यवस्था के कारण कामस सभा जनमत को गली प्रकार अभिव्यक्त नहीं करता। निर्वाचन क्षेत्रों म दो या अधिक प्रत्याशियों के मध्य सघष होने की दशा म यह सम्भव है कि विजयी दल के उम्मीदवारों को कुल मतदाताओं का स्पष्ट बहुमत प्राप्त न होने पर भी वे बहुमत स विजयी घोषित किये जायें। इंग्लैंड के सामान्य निर्वाचनों के उपलब्ध आकड़ा से उक्त कथन की पुष्टि होती है। सन 1918 ई के सामान्य निर्वाचन मे सयुक्त दल (coalition) को कामस सभा म 472 स्थान एव बय दलों को 130 स्थान प्राप्त हुए थे। सयुक्त दल एव बय दलों को प्राप्त स्थानों का अनुपात 4 ओर 1 था जबकि सयुक्त दल को 52% तथा बय दलों को

18 Halsbury *Laws of England* Vol 28 3rd (Simonds) edn, (1929) pp 300 1, cited the United Kingdom Constitution of at p 21
19 Ramsay Muir *How Britain is Governed* (1951) p 117

48% मत प्राप्त हुए थे। यदि दोनों दलों को प्राप्त मतों के अनुपात में स्थान प्राप्त हुए होते तो 342 के स्थान पर संयुक्त दल का केवल 30 का बहुमत होता। रैमजे म्योर के अनुसार यह राष्ट्रीय विचारों की गम्भीर विकृति है। इससे शासन के हाथ मजबूत हुए और उसे अमर्यादित अधिनायकत्व प्राप्त हो गया।²⁰ संयुक्त दल के पतन के पश्चात् 1922, 1923 एवं 1924 ई में निर्वाचन हुए थे। 1922 ई में अनुदार दल को 347 स्थान एवं 79 का स्पष्ट बहुमत प्राप्त हुआ था लेकिन अनुदार-दल को कुल मतों के केवल 38 प्रतिशत मत प्राप्त हुए थे। उदारवादियों को 285 प्रतिशत एवं श्रम दल को 295 प्रतिशत मत प्राप्त हुए थे। स्पष्ट है कि प्राप्त मतों के अनुपात में अनुदार दल को स्पष्ट बहुमत नहीं मिलना चाहिए था और उदारवादियों को प्राप्त मतों के अनुपात में कम स्थान मिले थे।

1923 ई के निर्वाचना में अनुदार दल को 38 प्रतिशत मत मिले थे लेकिन 1922 ई की तुलना में 90 स्थान कम मिले थे। इस बार स्पष्ट बहुमत के स्थान पर 100 सदस्यों से वे अल्पमत में थे। फिर भी उन्हें प्राप्त मतों के अनुपात से 24 स्थान अधिक मिले थे। 1924 ई के सामान्य निर्वाचना में उदार दल को प्राप्त मतों के अनुपात में 108 स्थान मिलने चाहिए थे जबकि उन्हें केवल 42 स्थान ही प्राप्त हुए थे। अनुदार दल को केवल 47 प्रतिशत मत मिले थे लेकिन 415 स्थान प्राप्त हुए थे जबकि प्राप्त मतों के अनुपात में उन्हें केवल 289 स्थान मिलने चाहिए थे। इस प्रकार अनुदार दल 5 वर्ष तक निरक्षुब्ध ढंग से शासन करता रहा। 1929 ई के निर्वाचनों में श्रम दल को 36 प्रतिशत मत मिले लेकिन उन्हें 224 के स्थान पर 288 स्थान प्राप्त हुए थे।

1935 ई के निर्वाचनों में शासन को 428 स्थान एवं विरोधी दल को 184 स्थान मिले थे जबकि विरोधी दल को शासकीय दल को प्राप्त मतों के 80% मत प्राप्त हुए थे। 1945 ई के निर्वाचना में अनुदार दल को श्रम दल की तुलना में आधे से भी कम स्थान मिले थे जबकि श्रम दल को प्राप्त मतों के 2/3 मत से अधिक मत अनुदार दल को प्राप्त हुए थे। 1959 ई में अनुदार दल को 49 प्रतिशत मत प्राप्त हुए थे परन्तु 58 प्रतिशत स्थानों का मत समान में प्राप्त हुए। जत बॉमंस समान जनमत का विकृत रूप ही प्रस्तुत करती है।

अल्पसंख्यक दलों की स्थिति इस निर्वाचन पद्धति के अंतर्गत और भी दयनीय होती है। या तो ऐसे दल राजनीतिक रणमंच से पूरी तरह हट जाते हैं या उनको उचित प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं होता। ब्रिटेन में उदार दल की यही स्थिति है। जनिंग्स के शब्दों में 'ऐसा दल कुल मतों के एक तिहाई मतों को प्राप्त कर सकता है परन्तु यह सम्भव है कि उसे एक भी स्थान प्राप्त न हो क्योंकि अनुदार या श्रम दल के किसी न किसी प्रत्याशी को उससे अधिक मत प्राप्त हुए होंगे।'²¹ 1955 ई में उदार

20 *Ibid*, p 123

21 Jennings, Sir Ivor *The British Constitution*, (4th edition), p

दल को 7,22,402 मत प्राप्त हुए थे परंतु उस वकल 6 म्यान प्राप्त हुए थे। 1959 ई में उह 16,40,761 मत प्राप्त हुए किंतु उनक सदस्या की संख्या 6 ही बनी रही। स्मरणीय है कि इस निर्वाचन में जहाँ एक अनुदारदलीय सदस्य 38,000 मतदाताओं का प्रतिनिधित्व करता था वहाँ उदार दल का एक सदस्य 27,500 मता का प्रतिनिधित्व करता था।

उपरोक्त आँकड़ा से यह स्पष्ट है कि कामन्स की प्रचलित निर्वाचन-पद्धति दोषपूर्ण है। अनुमानतः कुल मतदाताओं के 70 प्रतिशत मतदाता देश के राजनीतिक घटना-क्रम को अपने मता से प्रभावित करने में असफल रहते हैं या वे ऐसी नीति या विचारधारा का समर्थन करने के लिए माध्यम हो जाते हैं जिससे कि वे सहमत नहीं होते। निर्विरोध निर्वाचना के कारण अनेक मतदाताओं को मतदान का अवसर ही नहीं मिलता एवं असफल उम्मीदवारों का मता का कोई मूल्य नहीं होता।

रमजे म्पोर का कथन है कि हमारी निर्वाचन पद्धति के अधीन निर्वाचन के जुआ बन जाने का कारण निश्चयपूर्वक कुछ नहीं कहा जा सकता। निर्वाचन क्षेत्रों एवं राष्ट्रीय स्तर पर इसका दूषित प्रभाव पड़ता है। जनमत का अनुरूप दल की नीति को परिवर्तित करने के स्थान पर निर्वाचना में प्राप्त सफलता के आधार पर ऐसी योजनाओं को अधिनायकवादी ढंग से क्रियाविधित किया जाता है जिन्हें राष्ट्र नहीं चाहता। "राष्ट्र का दृष्टिकोण इस प्रकार के निर्वाचना से अभिव्यक्त नहीं होता वास्तविक प्रभुत्व राष्ट्र के गम्भीर एवं विचारवान व्यक्ति के हाथों में न रहकर अविवेकी, अस्थिर व्यक्तियों के हाथों में रहता है जो भय, प्रदर्शना, आश्वासना में आकर अपना मत देते हैं। शक्ति के जुआ में सफलता के हेतु इस जनसमूह को राजनीतिज्ञ जीतने का प्रयास करते हैं। यही नहीं निर्वाचन क्षेत्रों में प्रत्याशीगण थोड़े से मतों को प्राप्त करने के लिए अपने सिद्धांतों तक की तिलाजलि दे देते हैं। इसके अतिरिक्त, वर्तमान निर्वाचन पद्धति के कारण योग्य एवं चरित्रवान व्यक्ति संसद में नहीं चुने जाते।" हमारी निर्वाचन प्रणाली में रमजे म्पोर के शब्दों में, 'योग्य व्यक्तियों के निर्वाचन को कोई प्रोत्साहन नहीं है। संक्षेप में कॉमन्स समा की निर्वाचन-पद्धति अत्यधिक अयामपूण, असंतोषजनक एवं खतरनाक है।' १

- 22 Walker K W
1965 p 60 *Government in Britain and New Commonwealth*
- 23 'The real mind of the nation is obscured not revealed, by elections conducted in this way, the real supremacy rests not with the sober and thinking elements in the nation but with the margin of unthinking elements who can be swung this way or that by panics stunts and promises and it is to this margin that politicians are tempted to address themselves in the gamble of power (p 126), in short our method of election is in the highest degree unjust unsatisfactory and dangerous' —Ramsay Muir *op cit*, (1951) p 127

निर्वाचन-पद्धति के सुधार के लिए अनेक प्रयास किये गये हैं। इंग्लैण्ड की समानुपातिक प्रतिनिधित्व परिपद ने एकल सत्रमणीय मतदान व्यवस्था का सुभाव दिया था। समानुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति के द्वारा निर्वाचित व्यवस्थापिका में राष्ट्र के सभी वर्गों एवं हिता के ठीक प्रतिनिधित्व होने का उचित आश्वासन है। इसके अतिरिक्त सभूत मतदान प्रणाली (Cumulative Vote System) का भी सुभाव दिया गया है। इस पद्धति के अपनाने से मतदान प्रणाली के बहुत कुछ दोषों से बचा जा सकता है। एक अन्य सुभाव Restrictive Vote System का है। लेकिन इन मतदान-प्रणालियों का एक गम्भीर दोष यह है कि इनसे देश में बहुदलीय पद्धति का विकास होगा एवं राजनीतिक अस्थिरता के लिए माग प्रशस्त हो जायेगा।²⁴ अतः उपचार के रोग से भी गम्भीर परिणाम हाने।

कॉमंस सभा की निर्वाचन प्रणाली की मुख्य विशेषता यह है कि इसमें शासन की स्पष्ट बहुमत प्राप्त हो जाता है एवं स्थायी शासन का निमाण होता है। स्थायी शासन की अपनी विशेषताएँ होती हैं। मुहृद विदेश-नीति एवं दीर्घकालीन आर्थिक विकास की योजनाओं का निष्पादन सम्भव होता है। लॉर्ड पैथिक लॉरेंस का मत था कि "हमारे लोकतन्त्र की पद्धति गणितीय आधार पर प्रतिनिधित्व की उपलब्धि पर आधारित नहीं है अपितु एक ऐसे ससद का निमाण करती है जो हृद एवं स्थायी नीति के लिए स्थिर शासन का निर्माण करने में योग्य होती है।"

संक्षेप में, ब्रिटिश कॉमंस सभा विश्व का सबसे प्राचीन निम्न सदन है। वित्तीय मामलों में इसे अंतिम शक्ति प्राप्त है। यह व्यवहार में ब्रिटिश ससद है। इसका कार्यपालिका पर नियन्त्रण होता है, यह सिद्धांततः सत्य है परन्तु व्यवहार में स्थिति भिन्न है। प्रायः प्रत्येक दश में कार्यपालिका अधिक शक्तिशाली होती जा रही है। ससदीय प्रणाली वाले देशों के सम्बन्ध में तो यह और भी सत्य है। कॉमंस सभा पर अब मन्त्रिमण्डल का नियन्त्रण होता है। मन्त्रिमण्डल बहुमत दल में से निर्मित होने के कारण दलीय अनुशासन द्वारा कॉमंस सभा पर नियन्त्रण करता है। विधि निमाण में मन्त्रिमण्डल ही कॉमंस सभा का नेतृत्व करता है। नीतियों का निर्माण मन्त्रिमण्डल द्वारा किया जाता है। सदन केवल उनको स्वीकृत करता है।²⁵ बजट मन्त्रिमण्डल के द्वारा निर्मित किया जाता है, वित्त मन्त्री द्वारा प्रस्तुत किया जाता है और कॉमंस सभा अधिकांशतया उसे उसी रूप में स्वीकार कर लेती है। कॉमंस सभा अपने समय का 85 प्रतिशत भाग शासकीय कार्यों में व्यय करती है। कॉमंस सभा की प्रमुखता की धारणा केवल भ्रम है। अतः ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डल कॉमंस सभा का स्वामी है।²⁶ परन्तु विश्व के सर्वाधिक अनुभवी एवं चेतन सदनों में कॉमंस सभा की

24 निर्वाचन प्रणाली के लिए देखिए अध्याय 31।

25 Walker K. W. *op cit* 1965, p 61

26 Neumann, R. G. *European and Comparative Governments*, p 67

27 Ramsay Muir *op cit*, 1951, p 174

लिए एक से अधिक प्रतिनिधि नहीं होगा तथा एक राज्य का कम से कम 1 प्रतिनिधि अवश्य होगा। 1964 65 ई के निर्वाचनो में $3\frac{1}{2}$ से $4\frac{1}{2}$ लाख व्यक्तियों के लिए एक प्रतिनिधि चुना गया है। प्रारम्भ में प्रतिनिधि सदन की कुल सदस्य-संख्या 65 थी लेकिन 1910 ई में इसकी संख्या 435 पहुँच गयी एवं 1929 ई के एक अधिनियम द्वारा कुल सदस्य संख्या 435 निश्चित कर दी गयी है।³⁰ प्रत्येक राज्य से उसकी जनसंख्या के आधार पर प्रतिनिधि निर्वाचित होते हैं। अतः बड़े राज्यों को इस सदन में अधिक सदस्यता प्राप्त है। नेवेदा, डेलावेयर, व्योमिंग एवं परमाउण्ट नामक राज्यों के एक-एक सदस्य हैं जबकि यूयाक के 43 सदस्य प्रतिनिधि सदन में हैं। सदन का कार्यकाल 2 वर्ष है। इसे घटाया या बढ़ाया नहीं जा सकता।

प्रतिनिधि सदन की सदस्यता के लिए निर्धारित योग्यताओं के अधीन प्रत्याशी को कम से कम 7 वर्ष से समुक्त राज्य अमेरिका का नागरिक होना चाहिए, उसकी आयु 25 वर्ष से कम नहीं हानी चाहिए एवं उसे उसी राज्य का निवासी होना चाहिए जहाँ से वह निर्वाचन लड़ रहा है।³¹ अब यह प्रथा भी विकसित हो गयी है कि उसे राज्य के साथ-साथ उस निर्वाचन क्षेत्र का भी निवासी होना चाहिए जहाँ से वह निर्वाचन लड़ रहा है। इसे स्थानीय नियम (Locality rule) कहते हैं। इस नियम का यह दुष्परिणाम भी है कि दल के योग्य व्यक्ति उस समय तक किसी निर्वाचन क्षेत्र से निर्वाचन में खड़े नहीं हो सकते जब तक कि वे निवास सम्बन्धी योग्यता का पूरा न करते हों। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने सोल ब्लूम (Sol Bloom) की मृत्यु के कारण यूयाक के रिक्त स्थान पर निर्वाचन लड़ने के लिए यूयाक जिले में एक मकान को किराये पर लेकर उसे अपना आवास-स्थल घोषित किया था। इस नियम के कारण क्षेत्रीय सकीणता की भावना का भी विकास हुआ है।

इसके अतिरिक्त समुक्त राज्य के किसी पद पर कार्य करने वाला कोई व्यक्ति पद पर रहते हुए कांग्रेस की सदस्यता के लिए प्रत्याशी नहीं हो सकता। इस व्यवस्था का उद्देश्य शासन के कार्यपालिका एवं व्यवस्थापिका विभागों में पृथक्करण रखना है। इसके अतिरिक्त कांग्रेस का कोई भी सदस्य अपने कार्यकाल के मध्य नागरिक सेवा में किसी पद पर नियुक्त नहीं किया जा सकता। प्रतिनिधि सदन को प्रत्यक्ष रीति से जनता द्वारा निर्वाचित किया जाता है। एकल सदस्यी निर्वाचन क्षेत्र होते हैं।

प्रतिनिधि सदन के सदस्यों को निर्वाचित करने के लिए सामान्यतः उन सभी

30 1929 ई में निमित्त विधि को 1941 ई में पुनः संशोधित किया गया। 1959 ई में प्रतिनिधि सदन की सदस्य संख्या अस्थायी रूप में हवाई द्वीप एवं अलास्का के अमेरिकी संघ में शामिल होने पर अस्थायी रूप से 437 निर्धारित कर दी थी। लेकिन 1961 ई में जनगणना के परिणामों के आधार पर स्थायी रूप से इसकी संख्या 435 निश्चित कर दी गयी है।—Ogg and Ray *Essentials of American Government*, 1967 (Ind edn) p 187

31 Article 1, sec 2, cl 2 of U S Constitution

व्यक्तियों को मतदान का अधिकार प्राप्त है जो राज्य व्यवस्थापिका के निम्न सदन के लिए मतदान कर सकते हैं। अनेक राज्यों में मतदान व्यवस्थाएँ भिन्न हैं।¹² सामान्यतः हर 21 वर्षीय अमेरिकी नागरिक को मतदान का अधिकार है।¹³

प्रतिनिधि सदन की शक्तियाँ

प्रतिनिधि सदन को प्राप्त विधायी शक्तियाँ के अधीन सभी सघीय विधेयकों के लिए प्रतिनिधि सदन द्वारा स्वीकृत होना आवश्यक है। संविधान में उन समस्त विषयों का उल्लेख है जिन पर अमेरिकी कांग्रेस को विधि निर्माण का अधिकार है। निहित शक्तियों के सिद्धांत (The Theory of Implied Powers) के अधीन विधायी शक्ति में वृद्धि हुई है। वित्त विधेयक सर्वप्रथम प्रतिनिधि सदन में ही प्रस्तुत किये जा सकते हैं लेकिन सीनेट को उनमें मामूलचूल परिवर्तन करने का अधिकार प्राप्त है। गर वित्तीय विधेयक सर्वप्रथम किसी भी सदन में प्रस्तुत किये जा सकते हैं परन्तु दूसरे सदन द्वारा भी उनका पारित किया जाना आवश्यक है। उदाहरण के लिए, यदि व प्रथम बार सीनेट में प्रस्तुत किये जाते हैं तो सीनेट द्वारा पारित होने पर प्रतिनिधि सदन द्वारा उनका पारित होना आवश्यक है।

प्रतिनिधि सदन को राष्ट्रपति, उप-राष्ट्रपति एवं अन्य सघीय अधिकारियों पर महामियोग लगाने का अधिकार है लेकिन उसका परीक्षण सीनेट करती है। संवैधानिक संशोधन को भी प्रतिनिधि सदन द्वारा पारित किया जाना आवश्यक है। यदि राष्ट्रपति के निर्वाचन में किसी प्रत्याशी को पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं होता तो प्रतिनिधि सदन को सबसे अधिक मत पाने वाले तीन प्रत्याशियों में से किसी एक को राष्ट्रपति घोषित करने का अधिकार प्राप्त है।

सीनेट एवं प्रतिनिधि सदन की शक्तियाँ समान हैं। प्रतिनिधि सदन का सीनेट के नियम पर नियन्त्रण अधिकार लगाने का अधिकार नहीं है। वित्तीय, महामियोग, नियुक्ति एवं संधियों के सम्बन्ध में सीनेट को प्राप्त विशेष शक्तियाँ उसे प्रतिनिधि सदन से अधिक शक्तिशाली बना देती हैं। इसके अतिरिक्त सीनेट को जाँच समितियों के माध्यम से जाँच करने की व्यापक एवं भयंकर शक्ति प्राप्त है। अतः प्रतिनिधि सदन की स्थिति सीनेट की तुलना में घटिया एवं निम्न है।

कांग्रेस के दोनों सदनों को अपने सदस्यों को निष्कासित करने का अधिकार है परन्तु प्रायः इस अधिकार का प्रयोग नहीं किया जाता है। उनमें द्वारा अन्य नागरिकों को यदि इन व्यक्तियों के कार्य कांग्रेस के कार्य में बाधा उत्पन्न करते हैं, तो

32 अलाबामा राज्य में मताधिकार पाने के लिए साम्यवाद विरोधी दायें लेना अनिवार्य होता है। चुड़चुड़ाना में अश्लील एवं मातृभाषा पढ़ करने वाले व्यक्ति को ही मताधिकार प्राप्त है। 19 राज्यों में मताधिकार के लिए संविधान पढ़ने की योग्यता अपेक्षित है।

33 जॉर्जिया (Georgia) राज्य में 18 वर्ष व आयु के व्यक्तियों का मताधिकार प्राप्त है।

दण्डित किया जा सकता है। शासन के विभिन्न विभागा को उनके कार्यों के सम्बन्ध में कांग्रेस के दोनों सदन प्रस्ताव पारित करके निर्देश दे सकते हैं एवं विभागा स उनके कार्यों के सम्बन्ध में प्रतिवेदन माँगे जा सकते हैं तथा स्वतन्त्र प्रशासकीय अभि-
करणा की स्थापना भी की जाती है।

ब्रिटिश कॉमन्स सभा एवं अमेरिकी प्रतिनिधि सदन की तुलना

कॉमन्स सभा एवं प्रतिनिधि सदन दोनों ही दो बड़े लोकतन्त्रीय देशों के निम्न सदन हैं। दोनों में संगठन एवं शक्तियों की दृष्टि से महान् अंतर है। कुछ समानताएँ भी हैं। अमेरिकी प्रतिनिधि सदन ब्रिटिश कॉमन्स सभा की ही सन्तान है एवं मुनरो के शब्दों में अपने बशर्तों की छाप प्रतिनिधि सदन पर स्पष्ट है।³⁴ कॉमन्स सभा प्रतिनिधि सदन की तुलना में बड़ा सदन है। कॉमन्स सभा समस्त व्यावहारिक कार्यों के लिए ब्रिटिश सदन है जो विधिक दृष्टि से संप्रभु होती है एवं उसे विधायी मामलों में अंतिम शक्ति प्राप्त है। लेकिन प्रतिनिधि सदन की यह स्थिति नहीं है। वित्त विधेयक दोनों ही सदनों में सबसे प्रथम प्रस्तुत किये जाते हैं परन्तु कॉमन्स सभा को उनके सम्बन्ध में अन्तिम शक्ति प्राप्त है। लेकिन प्रतिनिधि सदन द्वारा पारित वित्त-विधेयक को सीनेट बदल सकती है। गैर-वित्तीय विधेयकों के सम्बन्ध में लॉर्डसभा को अधिक से अधिक 1 वर्ष की विलम्बकारी शक्ति प्राप्त है। लेकिन प्रतिनिधि सदन एवं सीनेट की शक्ति इस सम्बन्ध में समान है। कॉमन्स सभा को अपना कार्य-काल बढ़ाने एवं घटाने का अधिकार है। लॉर्डसभा की शक्तियों एवं स्वरूप में उसे परिवर्तन की शक्ति प्राप्त है। लेकिन अमेरिकी कांग्रेस के उच्च सदन सीनेट में राज्यों को प्राप्त समान प्रतिनिधित्व से वंचित नहीं किया जा सकता। कॉमन्स सभा की भाँति प्रतिनिधि सदन का कार्यकाल घटाया या बढ़ाया नहीं जा सकता है। ब्रिटेन में ससदीय व्यवस्था के कारण कार्यपालिका कॉमन्स सभा के प्रति उत्तरदायी होती है। शासन को कॉमन्स सभा को विघटित करने की माँग का अधिकार होता है। लेकिन अमेरिका में शक्ति-सूचककरण के सिद्धांत के कारण प्रतिनिधि सदन के प्रति कार्यपालिका उत्तरदायी नहीं होती है और न कार्यपालिका द्वारा व्यवस्थापिका को विघटित ही किया जा सकता है। मुनरो के अनुसार कॉमन्स सभा में प्रतिनिधि सदन की तुलना में अधिक व्यवस्था एवं शांति का वातावरण होता है। प्रतिनिधि सदन में कार्य की सभी की शीघ्रता दिखायी देती है। उपस्थिति भी अपेक्षाकृत कम होती है। केवल कुछ सदस्य ही कार्यरत रहते हैं। अतः, यह कहा जा सकता है कि एक सदन विशुद्ध रूप से अंग्रेज है तो दूसरा अमेरिकी और प्रत्येक की अपनी-अपनी आदतें एवं रचियाँ हैं।³⁵

प्रतिनिधि सदन सीनेट की तुलना में कमजोर सदन है। इसके अप्रलिखित कारण हैं

34 Munro *Government of Europe*, p 171

35 Munro *op cit*, p 172

(1) सीनेट की भाँति प्रतिनिधि सदन को कार्यपालिका अर्थात् नियुक्तियाँ एवं सचिबों सम्बन्धी शक्तियाँ प्राप्त नहीं हैं।

(2) उसका कार्यकाल सीनेट की अपेक्षा बहुत कम है। प्रथम वर्ष में तो अधिकांश सदस्य अपने दायित्वा के प्रति सजग ही नहीं हो पाते और दूसरे वर्ष में आरम्भ से ही निर्वाचन की भाग दोड़ में लग जाते हैं।

(3) प्रतिनिधि सदन की कार्य पद्धति दुरुह है। सदस्या के पास विचार विमर्श के लिए पर्याप्त समय नहीं होता। अतः सदन के अधिकांश निर्णय अविवेकपूर्ण होते हैं।

(4) प्रतिनिधि सदन सीनेट की तुलना में बहद्द सदन है। राजनीतिक दलों की इतनी अधिक चालें होती हैं कि सदस्यगण अपने दायित्वों को भलीभाँति सम्पादित नहीं कर पाते। सीनेट में दलीय अनुशासन अपेक्षाकृत कम होता है।

(5) लास्की के अनुसार सीनेट को जितना सम्मान प्राप्त है उतना प्रतिनिधि सभा को प्राप्त नहीं है।³⁶ अथ देशों में निम्न सदन का सदस्य होना गौरवपूर्ण माना जाता है जबकि अमेरिका में सीनेट की सदस्यता को राष्ट्रपति के मंत्रिमण्डल की सदस्यता से भी अधिक महत्व दिया जाता है। अमेरिका में अनुभवों एवं योग्य राजनीतिज्ञों की जाकाक्षा हमेशा सीनेट के सदस्य बनने की हाती है। सीनेटर अधिकांशतया प्रतिनिधि सदन के सदस्यों की अपेक्षा अधिक योग्य भी होते हैं।

(6) प्रतिनिधि सदन सामूहिक रूप से जनता का प्रतिनिधित्व नहीं करता। पेटरसन³⁷ के शब्दों में यद्यपि "यह सदन अमेरिकन जीवन की जबाऊ तस्वीर है एवं इसके सदस्य विभिन्न राज्यों की जनता होते हैं परंतु वास्तविक बात यह है कि वे स्थानीय बातों का प्रतिनिधित्व करते हैं, न कि राष्ट्रीय हित का। उनका निर्वाचन बहुत कम समय के लिए स्थानीयता के नियमानुसार होता है जिससे कि वे द्वारा भी प्रतिनिधि चुन जा सकें।"

(7) अमेरिकी प्रतिनिधि सदन सबसे खर्चीला होता है। यही इसकी दुबलता के कारण है। इनके कारण अमेरिकी प्रतिनिधि सदन विश्व के सबसे कमजोर निम्न सदन में गिना जाता है। लास्की³⁸ के अनुसार प्रतिनिधि सदन उन कृत्यों को सम्पादित करने में नितांत असफल रहा है जिनकी उससे अपेक्षा थी। वह एक महान राष्ट्र के लिए अनुपयुक्त सदन है।³⁹

रूस की सुप्रीम सोवियत³⁹ का निम्न सदन—संघ सोवियत

रूस की संघीय व्यवस्थापिका—सुप्रीम सोवियत—द्विसदनात्मक है। संघ सोवियत (Soviet of the Union) निम्न सदन तथा राष्ट्रांतीय सोवियत (Soviet of

36 Laski *The American Democracy*, p 89

37 Patterson *op cit* p 371

38 Laski *op cit*, p 79

39 राज्य सत्ता का सर्वोच्च अंग—अनुच्छेद 30

Nationalities) उच्च सदन है।⁴⁰ सघ सोवियत के सदस्य को सावियत नागरिकों द्वारा निर्वाचित किया जाता है। प्रत्येक सदस्य तीन लाख मतदाताओं का प्रतिनिधित्व करता है।⁴¹ सघ सोवियत सम्पूर्ण राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करता है अर्थात् यह जन प्रतिनिधि सदन है। अपनी रचना में यह प्रजातन्त्रीय देशों के निम्न सदन से मिलता है। यह किसी राष्ट्र-जाति (Nationality) या हित का पृथक् रूप से प्रतिनिधित्व नहीं करता। संघीय शासन में द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका एक अनिवार्य आवश्यकता है, लेकिन सावियत रूस में द्विसदनवाद के लिए इसे उचित कारण स्वीकार नहीं किया जा सकता। सोवियत रूस बहुराष्ट्रजातीय देश है तथा स्टालिन के अनुसार ऐसे देश को जनक राष्ट्रजातियों के प्रतिनिधियों के अभाव में मास्को में सर्वोच्च शासन का चलना असम्भव है। अतः द्वितीय सदन—राष्ट्रजातीय सोवियत (Soviet of Nationalities)—की स्थापना की गयी है।

दोना सदन का कार्यकाल चार वर्ष है⁴² और दोनों ही सदन समान रीति से सावभूमि मताधिकार पर गुप्त मतदान द्वारा प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित होते हैं तथा एक साथ विघटित होते हैं। प्रत्येक 18 वर्षीय वयस्क रूसी नागरिक—स्त्री तथा पुरुष—को मतदान का अधिकार प्राप्त है। सर्वोच्च सोवियत की सदस्यता के लिए प्रत्येक 23 वर्षीय सोवियत नागरिक निर्वाचन में भाग ले सकता है। शासकीय अधिकारियों एवं सैनिकों को भी सर्वोच्च सोवियत के सदस्य होने का अधिकार है। भारत, संयुक्त राज्य अमेरिका तथा ग्रेट ब्रिटन में ऐसी सुविधा नहीं है।

दोनों सदन की विधि निर्माण सम्बन्धी समान शक्तियाँ प्राप्त हैं⁴³ तथा उनके सामान्य बहुमत से विधेयक का पारित होना आवश्यक होता है।⁴⁴ किसी विधेयक के प्रदन पर दोनों सदनों में मतभेद होने की अवस्था में उसे दोनों सदनों की मध्यस्थता समिति (Conciliation Committee) के पास निणय के लिए भेज दिया जाता है। यदि मध्यस्थता समिति विवाद को हल करने में असफल रहती है या समिति द्वारा प्रस्तावित हल से कोई एक मदन सहमत नहीं होता तो दोनों मदन में पुनः उस पर विचार होता है। यदि दोनों सदन फिर भी एकमत नहीं होते तो प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत को भंग कर देती है और नवीन निर्वाचनों का आदेश दिया जाता है।⁴⁵ दोनों सदन के सम्मेलन एक साथ आहूत होते हैं तथा दोनों के सत्रावसान भी एक साथ ही होते हैं।⁴⁶

सघ सोवियत की शक्तियाँ

सघ सोवियत रूस के शासन का सबसे शक्तिशाली अंग है। इसे व्यापक

40 Article 32

41 Article 34

42 Article 36

43 Article 37

44 Article 39

45 Article 47

46 Article 42

विधायी, गवर्णनिंग, न्यायपालिका, आदि, यादिक एव निवाचा सम्बन्धी शक्तियाँ प्राप्त हैं। इसरी स्थिति बहुत कुछ ब्रिटिश संसद जमा है।

सविधान के अनुसार सभ सावियत की सुरक्षा, धर्मीक मानस, विदगी व्यापार, कर तथा राजस्व, आदि योजनाओं नीची गणतन्त्रिय सभा या प्रस्ता का सभ में शामिल करना, यातायात के साधन, मुद्रा, बीमा, श्रम, अधिवास, कृषक एवं औद्योगिक संगठन, नागरिक एवं फौजदारी मामूना, मावजनिक शिक्षा एवं स्वास्थ्य आदि केन्द्रीय विषयों के सम्बन्ध में विधि बनाने का अधिकार प्राप्त है।⁴⁷ इससे अतिरिक्त सविधान में दोना सदन का 2/3 बहुमत से संशोधन सम्भव है।⁴⁸ मुद्रा एवं गान्ति की घोषणा तथा विदेशों में सन्धि करना सभ सावियत का ही कार्य है। सभ के मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति⁴⁹ प्रेसीडियम,⁵⁰ सर्वोच्च न्यायालय⁵¹ तथा प्राक्कूरटर जनरल⁵² का निवाचन भी सभ सावियत ही करती है। मन्त्रिमण्डल सभ सावियत के प्रति ही उत्तरदायी होता है⁵³ चित्तु उससे सत्रायसाज-नाल में प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी होता है। सावियत सभ के सम्पूर्ण शक्ति पर सभ सावियत का ही नियन्त्रण होता है। कोई नवीन कर उसकी स्वीकृति के बिना नहीं लगाया जा सकता। वार्षिक आय-व्यय विवरण पत्र—बजट (Budget)—इससे द्वारा ही पारित किया जाता है।⁵⁴ सभ सावियत को किसी भी न्यायालय द्वारा दण्डित अपराधी का क्षमा प्रदान करने का अधिकार प्राप्त है।

समीक्षा—सभ सावियत के दोना सदन के सत्र वर्ष में दो बार अति अल्पकाल अथात् केवल एक सप्ताह या 10 दिन के लिए ही हान हैं।⁵⁵ इस अल्पकाल में सभ सावियत के लिए अपनी शक्तियों का मनी-मोति प्रयोग करना सम्भव नहीं है। अतः सभ सावियत उन विधेयकों का केवल अनुमोदन मात्र करती है जिन्हें साम्यवादी दल पहले ही स्वीकृत कर चुकता है।⁵⁶ विरोधी दल के अभाव में सावियत शासन की कोई प्रभावशाली आलोचना भी सम्भव नहीं है। इसके विपरीत, साम्यवादी लेखकों का यह दावा है कि सभ सावियत राज्य शक्ति के सर्वोच्च अंग के रूप में देश के सभी व्यक्तियों के हितों को समुचित रूप में अभिव्यक्त करती है और सावियत जनता के मध्य भातृत्व,

47 Article 14

48 Article 146

49 Article 56

50 Article 48

51 Article 105

52 Article 114

53 Article 65

54 Article 14 (k)

55 Article 46

56 Refer to Carter and Others *Government of Soviet Union*, 1954, p 105

मित्रता एवं सहयोग में योग्य दत्तो है। यह जनमत का मापन-यन्त्र है। मध्य सोवियत का सदस्य 'जनता का सेवक' तथा उसका सन्देशवाहक होता है।' जनता उसका प्रत्याज्ञाह्वन कर सकती है। व परेवर राजनीति नहीं हात अथि तु समाजवादी उत्पादन आदि से सम्बन्धित हात हैं। यह सदन साम्यवादी गुट एवं निदलीय व्यक्तियों का संरक्षक है तथा समाजवाद के अनुनयो नमठ याडा की स्थिति में है।

लेकिन सभ सोवियत की वास्तविक स्थिति पर कुछ विचारणा में इससे निम्न मत व्यक्त किए हैं। अंग्रेज एव जिंक के अनुसार सोवियत समाचार-पत्रों में प्रकाशित विचारों के अनुसार विचार विमर्श के सदन के रूप में सभ सोवियत सफल हुई है लेकिन पश्चिम के अन्य विचारकों के लिए इस मूल्यांकन को स्वीकार करना सम्भव नहीं है। वह में दो बार बसल 10 दिन के लिए हात वाले सभ इस बात का प्रमाण है कि सभ सोवियत विधेयकों का प्रस्तावित एवं विचार करन, वादविवाद, संशोधन एवं मतदान पर उतना समय व्यय नहीं करता जितना कि अन्य विधानमण्डलों में होता है। सोवियत सभ में विधेयकों सामान्यतः मंत्रियों, साम्यवादी दल या अन्य किसी निकाय द्वारा प्रमाणित किए जाते हैं। पश्चिमी दशा की दृष्टि में सभ सोवियत का 'विचार-विमर्श का सदन' नहीं कहा जा सकता। यह पश्चिमी व्यवस्थापिका के सदन की भांति भी नहीं है लेकिन इसका यह अर्थ नहीं है कि सावजनिक मामलों में इसका आवश्यक प्रभाव नहीं होता है। जसियन टाउस्टर के अनुसार सभ सोवियत यद्यपि सिद्धान्त में सर्वोच्च विधि निर्माण का अंग है, परंतु आचार में बृहद् विनाय होने एवं वह में उसके अल्पकालीन सत्रों के होने के कारण अभी तक वह प्रधानतः अनुमोदन एवं समर्थन करने वाले सदन के रूप में ही कार्य करता रहा है। इसका मुख्य कार्य समय या अवसर के अनुकूल शासकीय नीति की प्रतिनिधि सदन के रूप में स्वीकृत करना रहा है।⁵⁷

कनाडा की कॉमन्स सभा

कनाडा की ससद द्विसदनात्मक है। प्रथम सदन को कॉमन्स सभा (House of Commons) तथा द्वितीय सदन को सीनेट (Senate) कहते हैं। कॉमन्स सभा के सदस्यों का वयस्क मताधिकार पर 5 वर्ष के लिए जनता द्वारा निर्वाचन होता है। कॉमन्स सभा को प्रधानमंत्री के आग्रह पर कनाडा के गवर्नर-जनरल द्वारा अवधि के पूर्व भी

57 In the western sense, Supreme Council of U S S R may not be a truly deliberative body—certainly it does not conform to the pattern of western legislative bodies—but it should not be assumed that it does not exercise atleast a reasonable amount of influence in the public affairs of the Soviet Union "

—Ogg and Zink *Modern Foreign Governments* 1956, p 860

58 'Theoretically the supreme soviet is the sole legislating organ has so far operated primarily as a ratifying and propogating body Its chief purpose appears to be periodically, or occasion demands, to lend the voice of approval of a representative assembly to governmental policy "

—Julian Towster *Political Power in the U S S R*, pp 262 263

विघटित किया जा सकता है। इसकी सदस्य-संख्या स्थिर नहीं है। प्रति 10 वर्ष बाद जनसंख्या के आधार पर उसकी सदस्य संख्या में संशोधन या परिवर्तन होता रहता है। लेकिन ब्रिटिश नॉथ अमेरिका एक्ट (The British North America Act) के द्वारा क्यूबेक (Quebec) प्रांत के प्रतिनिधियों की संख्या 65 निश्चित है जो अपरिवर्तनीय है। शेष प्रांतों के प्रतिनिधियों की संख्या के निर्धारण के लिए संविधान में सिद्धांत का उल्लेख है। इस सिद्धांत के अनुसार अल्प प्रांतों को उनकी जनसंख्या के अनुपात में उतने ही स्थान प्राप्त होंगे जितने कि क्यूबेक को (65 स्थान) उसकी जनसंख्या के अनुपात में प्राप्त होते हैं।

1952 ई. के नवीन प्रतिनिधित्व अधिनियम के अधीन कॉमंस सभा की सदस्य संख्या 265 है। विभिन्न प्रांतों की सदस्य संख्या निम्नवत है

ओन्टोरियो (Ontario) के 85, क्यूबेक (Quebec) के 65, नोवोस्कोशिया (Nova Scotia) के 12, प्रिंस एडवर्ड द्वीप (Prince Edward Islands) के 4, न्यू ब्रुन्सविक (New Brunswick) के 12, मनीतोबा (Manitoba) के 14, ब्रिटिश कोलम्बिया (British Columbia) के 22, सस्केचवान (Saskatchewan) के 17, अल्बर्टा (Alberta) के 17, न्यूफाउण्डलण्ड (Newfoundland) के 7 तथा उत्तर पश्चिमी के यूकन (Yukon) क्षेत्र और मैकेंजी जिले (Mackenzie District) के 1-1 सदस्य होते हैं। 1952 ई. से पूर्व कॉमंस सभा की सदस्यता 181 थी।

दोनों सदनों की शक्तियाँ समान हैं। वित्त विधेयक कॉमंस सभा में ही सर्वप्रथम प्रस्तुत किये जाते हैं। शेष सभी विधेयक सर्वप्रथम किसी भी सदन में प्रस्तुत किये जा सकते हैं। प्रत्येक विधेयक का दोनों सदनों से पारित होना आवश्यक है। ग्रेट ब्रिटेन की भाँति वित्त-विधेयक केवल शासन द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते हैं, किसी व्यक्तिगत सदस्य द्वारा नहीं। मंत्रिमण्डल के अधिकांश सदस्य कॉमंस सभा के सदस्य होते हैं। प्रधान मंत्री कॉमंस सभा का ही सदस्य होता है। मंत्रिमण्डल के विरुद्ध कॉमंस सभा में अविश्वास प्रस्ताव के पारित होने का अर्थ मंत्रिमण्डल का पतन होता है। अधिकांश महत्वपूर्ण विधेयक निम्न सदन (कॉमंस सभा) में ही प्रस्तुत किये जाते हैं। अतः कॉमंस सभा की सदस्यता को आदर व सम्मान की दृष्टि से देखा जाता है। इंग्लैंड की भाँति कनाडा में भी विधेयकों को प्रथम वाचन, द्वितीय वाचन, समिति स्तर, प्रतिवेदन-स्तर एवं तृतीय वाचन की अवस्थाओं को पार करना पड़ता है। संक्षेप में कनाडा की कॉमंस सभा ब्रिटिश कॉमंस सभा की भाँति जन प्रतिनिधि एवं शक्तिशाली सदन है।⁵⁹ यह जनमत की अभिव्यक्ति का प्रमुख अंगिकरण है। इसको व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं। विधि निर्माण, वित्त, कार्यपालक एवं अन्य क्षेत्रों में इसकी भूमिका महत्वपूर्ण होती है। यह देश के राजनीतिक जीवन का संचालन चक्र है। इसका

59 The House of Commons 'is the real driving force just as the House of Commons is in England and for the same reasons

वित्त पर नियन्त्रण है। कायपालिका के निर्माण एवं विघटन की शक्ति इसमें निहित है। अतः यह दलील सघन का केन्द्र है।⁶⁰

आस्ट्रेलिया का प्रतिनिधि सदन

आस्ट्रेलिया की द्विसदनीय सघीय व्यवस्थापिका के निम्न सदन को प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) कहते हैं। इसकी सदस्य संख्या प्रारम्भ में 75 थी लेकिन अब 122 है। संविधान के अनुसार प्रतिनिधि सदन की कुल सदस्य संख्या सीनेट की सदस्य संख्या की दुगुनी होनी चाहिए और किसी भी राज्य के 5 से कम सदस्य प्रतिनिधि सदन में नहीं होने चाहिए। सदन का कार्यकाल 3 वर्ष है। सीनेट के लिए मतदान करने की जो योग्यताएँ हैं वही प्रतिनिधि सदन के लिए भी है। 1924 ई. के मतदान अधिनियम (The Electoral Act of 1924) के अधीन आस्ट्रेलिया में अनिवार्य मतदान का सूत्रपात हुआ है। मत का प्रयोग न करने वाले मतदाता को 10 शिलिंग से 2 पौण्ड तक जुर्माना देना पड़ता है। फलस्वरूप आस्ट्रेलिया में 70 से 90 प्रतिशत तक मतदान होता है।

दोना सदनों की शक्तियाँ समान हैं, केवल घन विधेयक सबप्रथम प्रतिनिधि सदन में ही प्रस्तुत किये जा सकते हैं। सीनेट को वित्त विधेयकों को पूर्णरूपेण अस्वीकार करने का तो अधिकार है लेकिन उसमें वह संशोधन नहीं कर सकती। मंत्रिमण्डल सामूहिक रूप से प्रतिनिधि सदन के प्रति उत्तरदायी होता है और उसी के प्रसाद पर त पदोन्नत रहता है। सदस्यों को घासन से प्रश्न एवं पूरक पूछने अथवा सूचनाएँ प्राप्त करने का अधिकार है। प्रतिनिधि सदन आलोचना करने वाला सदन है और बाह्य जनमत की अभिव्यक्ति का साधन है। सदन में काम रोको एवं नि दा प्रस्ताव तथा अविश्वास प्रस्ताव के माध्यम से जन-प्रतिनिधियों द्वारा घासन का ध्यान जनता की कठिनाइयों की ओर आकषित किया जा सकता है। नि दा या अविश्वास का प्रस्ताव पारित होने पर मंत्रिमण्डल का पतन हो जाता है। घाइस के अनुसार आस्ट्रेलिया में "समस्त राजनीतिक कार्यों का केन्द्र है। कायपालिका का पूरा स्वामी है। किसी निषेधाधिकार का उस पर प्रतिबंध नहीं है। सदन में लोकप्रिय सदन (प्रतिनिधि सदन) की शक्ति सर्वोच्च है क्योंकि वह कायपालिका को बनाती एवं बिगाड़ती है तथा वित्त के सम्बन्ध में उस मुख्य आवाज प्राप्त है।"⁶¹

स्विट्जरलैण्ड का प्रथम सदन—राष्ट्रीय परिषद

स्विस सघीय द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका के निम्न सदन को राष्ट्रीय परिषद (National Council) कहते हैं। यह जनता का सदन है। इसकी सदस्य-संख्या में समय-समय पर जनसंख्या के अनुपात में परिवर्तन होता रहता है। संविधान द्वारा

60 "The House controls finance and since it has the making and unmaking of the Executive Ministries, is the centre of party strife"

—Bryce *Ibid*, p 514

61 Bryce *Modern Democracies*, Vol II, 1929, p 199

इसकी सदस्य सरया निश्चित नहीं की गयी है। प्रति 10 वर्ष पश्चात् मतगणना के आधार पर प्रत्येक केण्टन की जनसंख्या के अनुसार उसका प्रतिनिधित्व करने वाले सदस्यों की संख्या निर्धारित की जाती है। लेकिन संविधान में यह सुस्पष्ट है कि प्रत्येक पूरा या अर्द्ध केण्टन को राष्ट्रीय सभा में कम से कम एक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार अवश्य प्राप्त होगा। इस व्यवस्था का मुख्य उद्देश्य प्रत्येक केण्टन की जनता के हितों का संरक्षण करना है। बर्न (Berne) नामक केण्टन के 1940 ई. की जनगणना के अनुसार 33 प्रतिनिधि हैं।⁶² चार केण्टन ऐसे हैं जिनका केवल एक एक प्रतिनिधि है। प्रत्येक बीस वर्षीय वयस्क स्विस् नागरिक⁶³ को राष्ट्रीय परिषद के सदस्यों के निर्वाचन का अधिकार है। सदस्य प्रत्यक्ष मतदान द्वारा समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली⁶⁴ के आधार पर निर्वाचित होते हैं। स्विट्जरलैंड में निर्वाचन क्षेत्रों का निर्धारण काम पालिका न करके व्यवस्थापिका द्वारा किया जाता है। 1920 ई. के पूर्व राष्ट्रीय परिषद का कार्यकाल 3 वर्ष था लेकिन उसके पश्चात् 4 वर्ष हो गया है। राष्ट्रीय परिषद की सदस्यता व्यवहार में प्रायः स्थायी है क्योंकि अधिकांश सदस्य पुनः निर्वाचित होते रहते हैं।

स्विस् संघीय व्यवस्थापिका—फेडरल असेम्बली—के दोना सदन की शक्तियाँ समान हैं। कोई विधेयक किसी भी सदन में सर्वप्रथम प्रस्तुत किया जा सकता है। संघीय परिषद (Federal Council) अर्थात् संघीय कार्यपालिका के सदस्यों को दोनों सदन में बैठने का अधिकार है और वे दोनों ही सदन के प्रति उत्तरदायी होते हैं, लेकिन उनका कार्यकाल निश्चित है।

विश्व की कोई अन्य व्यवस्थापिका स्विस् संघीय सभा की भाँति अनेक एवं विभिन्न प्रकार के दायित्वों का सम्पादन नहीं करती। फेडरल असेम्बली विधि निर्माण के क्षेत्र में संप्रभु है। इसके अतिरिक्त वार्षिक आय व्यय लेख की स्वीकृति, संविधान में संशोधन, नवीन संघीय पदों का निर्माण, राजस्व एकत्र करना, मुख्य सेनापति की नियुक्ति तथा संघीय परिषद एवं संघीय न्यायालय के न्यायाधीशों को निर्वाचित करने की शक्ति फेडरल असेम्बली को प्राप्त है। केण्टनों द्वारा परस्पर तथा विदेशों के साथ की जान वाली संधियाँ को संघीय असेम्बली ही अनुमोदित करती है। देश की सुरक्षा स्वतंत्रता एवं तटस्थता की रक्षा एवं अनुरक्षण के लिए उसे उचित कार्य वाही करने का अधिकार है। युद्ध की घोषणा एवं शांति स्थापित करने, केण्टनों की क्षेत्रीय सुरक्षा एवं स्वतंत्रता की रक्षा, राष्ट्रीय सेना का नियंत्रण एवं निरीक्षण तथा सामूहिक एवं व्यक्तिगत क्षमा प्रदान करने सम्बन्धी व्यापक अधिकार उसे प्राप्त हैं। प्रशासनिक कार्यों के निरीक्षण एवं प्रशासकीय मामलों में संघीय सभा को अन्तिम शक्ति प्राप्त है। राष्ट्रीय परिषद संघीय असेम्बली का निम्न सदन है। फलस्वरूप इन

62 1919 ई. में सर्वप्रथम समानुपातिक प्रतिनिधि प्रणाली का सूत्रपात किया गया है।

63 स्विस् सित्रिया का मताधिकार 8 फरवरी, 1971 ई. को प्रदान किया गया है।

64 Hans Huber *How Switzerland is Governed* 1946 p 45

शक्तिया के उपभोग में उसे उच्च सदन के समान ही शक्ति प्राप्त है। उच्च सदन की सदस्य-संख्या राष्ट्रीय परिषद से कम होती है अतः राष्ट्रीय परिषद की इन शक्तियों के प्रयोग में भूमिका निर्णायक होती है। सिद्धांत में दोनों सदनों की शक्तियां समान होने पर भी व्यवहार में राष्ट्रीय परिषद अधिक शक्तिशाली है। इसका प्रमुख कारण यह धारणा एवं विश्वास है कि राष्ट्रीय परिषद जनता का प्रत्यक्ष रीति से प्रतिनिधित्व करने वाला सदन है। स्मरणीय है कि राष्ट्रीय परिषद द्वारा कुछ कृतव्यों को द्वितीय सदन—राज्य-परिषद के सहयोग में सामूहिक रूप से सम्पादित किया जाता है, यथा—संघीय परिषद के सदस्या, फेडरल ट्रिब्यूनल के 'यायाधीशों, स्विस् परिषद के अध्यक्ष, सेनापति एवं चामलर का निर्वाचन दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में ही होता है। सदन में सम्मान, सम्पत्ति एवं अनुशासन पाया जाता है।⁶⁵ जास्ट्रेलिया की भांति दोनों सदनों की शक्तियां समान हैं। व्यवहार में द्वितीय सदन जो केषटना का प्रतिनिधित्व करता है, दोनों सदनों में कमजोर सदन है। क्षमतावान् एवं महत्वाकांक्षी व्यक्ति राष्ट्रीय परिषद के ही सदस्य होना पसंद करते हैं। दोनों सदनों में किसी प्रश्न पर मतभेदों को हल करने सम्बन्धी कोई व्यवस्था नहीं है। लेकिन न तो अधिक मतभेद होते हैं और न वे गम्भीर हो जाते हैं। इसका कारण यह है कि राज्य परिषद के सदस्य द्वितीय सदन से कम अनुदारवादी नहीं होते। विधान सम्बन्धी अंतिम निर्णय की शक्ति जनता के हाथों में होती है।⁶⁶ विधानमण्डल के सदस्या में स्विस् चरित्र की स्पष्ट अभिव्यक्ति होती है। वे गम्भीर एवं चतुर होते हैं किंतु भावुक नहीं।⁶⁷ सदन में उपस्थिति नियमित होती है और सदस्यगण समय का पूरा ध्यान रखते हैं।⁶⁸ सदनों के निर्वाचना में राजनीतिक दल फ्रांस व इंग्लैण्ड की तुलना में बहुत कम भाग लेते हैं। दोनों सदनों में दलों का संगठन कठोर नहीं है।⁶⁹ सदनों में समितियों की स्थिति अमेरिकी कांग्रेस की भांति शक्ति एवं महत्व की नहीं है। व्यक्तिगत विधि निर्माण अपेक्षाकृत कम होता है।⁷⁰ स्विटजरलैण्ड में विरोधी दल भी उग्र नहीं है, न सत्तारूढ़ दल ही पदा पर अपना एकाधिकार रखना चाहता है। विरोधी दलों द्वारा प्रशासन के कार्यों में बाधा नहीं डाली जाती और इस प्रकार अल्पसंख्यक देशों की भांति प्रगति रथ के चपरा को अवरुद्ध नहीं किया जाता। सदस्यगण दलीय दृष्टि की अपेक्षा राष्ट्रीय भावना से विधेयकों पर विचार करते हैं।⁷¹ स्विस् विधानमण्डल में उस प्रतिभा का अत्यंत अभाव है जो 1920 ई. तक उनमें परिलक्षित होती थी। इसके अतिरिक्त दोनों सदनों की अल्प कोई आलोचना सम्भव नहीं है। वे क्षमतापूर्वक अपना कार्य करते हैं।

65 Hans Huber *op cit*, p 47

66 Bryce *Modern Democracies*, Vol I, 1929, p 386

67 *Ibid*, p 387

68 *Ibid*, p 389

69 *Ibid*, p 390

70 *Ibid*, p 391

71 *Ibid*, p 392

आचरण तथा व्यवहार के श्रेष्ठ स्तर को बकायम रखते हैं, जनता का उह सम्मान प्राप्त है तथा वे कायपालिका से सहयोगपूर्वक काय करते हैं।⁷²

साम्यवादी चीन की व्यवस्थापिका—राष्ट्रीय जनवादी काँग्रेस

साम्यवादी चीन के सविधान (1954 ई.) के अंतर्गत एकसदनीय व्यवस्थापिका का निर्माण किया गया है। इस राष्ट्रीय जनवादी काँग्रेस (The People's Congress) कहते हैं। यह साम्यवादी चीन की राज्य-शक्ति का प्रयोग करने वाला सर्वोच्च एवं एकल अंग है।⁷³ उसके सदस्यगण, जिन्हें डेपुटीज (Deputies) कहा जाता है, प्रांता, स्वशासित क्षेत्रों, केन्द्रीय शासन के अधीन नगरपालिकाओं, संसद सभाएं एवं विदेशों में निवास करने वाले चीनी नागरिकों में से चुने जाते हैं। सदस्यता का काय काल 4 वर्ष है। काँग्रेस अपने कायकाल से दो माह पूर्व विघटित हो जाती है तथा काँग्रेस की स्थायी समिति (Standing Committee) द्वारा आगामी काँग्रेस के प्रतिनिधियों को निर्वाचित करने की व्यवस्था की जाती है। काँग्रेस के कायकाल का विशेष परिस्थितियों में आगामी काँग्रेस के प्रथम सत्र तक के लिए बढ़ाया जा सकता है।

यह एक बृहद सभा है। द्वितीय काँग्रेस की सदस्य संख्या 1959 ई. में 1,226 थी। तृतीय काँग्रेस की सदस्य संख्या 1964 ई. में 2,848 हो गयी थी। वर्ष में काँग्रेस का केवल एक ही सत्र होता है जो स्थायी समिति के द्वारा आहूत किया जाता है। स्थायी समिति द्वारा आवश्यकता के समय अथवा 1/5 प्रतिनिधियों द्वारा माग करने पर काँग्रेस के विशेष सत्र आहूत किये जा सकते हैं।

काय एवं शक्तियाँ—राष्ट्रीय जनवादी काँग्रेस को व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं। इसे अपने दो तिहाई बहुमत से सविधान में संशोधन करने की शक्ति है। इसे विधि निर्माण, सविधान के पालन हेतु निरीक्षण, चीन के राष्ट्रपति एवं उप राष्ट्रपति के निर्वाचन, चीन के अध्यक्ष की सिफारिश पर प्रधानमंत्री एवं प्रधानमन्त्री के परामर्श पर मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की नियुक्ति के अधिकार प्राप्त हैं। यही सर्वोच्च न्यायालय के अध्यक्ष एवं प्रधान प्रोक्क्यूटर का निर्वाचन करती है। राष्ट्रीय जाधिक योजनाओं के सम्बंध में यही अंतिम निणय करती है। काँग्रेस राष्ट्रीय रक्षा समिति के उपाध्यक्ष एवं सदस्यों की नियुक्ति के सम्बंध में निणय करती है। काँग्रेस ही राजकीय बजट एवं वित्त सम्बंधी प्रतिवेदना की जाँच करती है तथा उह स्वीकृत करती है। यही युद्ध एवं शांति सम्बंधी मामलों का निणय करती है। सार्वजनिक क्षमा प्रदान करती है तथा प्रांता, स्वशासित क्षेत्रों एवं केन्द्र प्रशासित नगरपालिकाओं की सीमाएं एवं दर्जे की स्वीकृति देती है।⁷⁴

सविधान के अधीन काँग्रेस का साम्यवादी चीन में अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, प्रधानमंत्री, उप प्रधानमंत्री, मन्त्रिगण, समितियों के अध्यक्ष, राज्य-समिति के महामंत्री,

72 Ibid, p 393

73 Articles 21 and 22

74 Article 27

राष्ट्रीय रक्षा समिति के अध्यक्ष एवं सदस्य, जनवादी न्यायालय के अध्यक्ष एवं प्रधान प्रोक््यूरेटर का पदच्युत करने के अधिकार प्राप्त हैं।

समोक्षा—चीन की जनवादी राष्ट्रीय कांग्रेस का निर्वाचन पश्चिमी लोक-तांत्रिक देशों की भाँति नहीं होता है। चीन में व्यापक भूताधिकार है लेकिन भूपति-वर्ग तथा जाति विरोधी वर्ग एवं सत्त्वा को भूतदान का अधिकार नहीं है। प्रतिनिधि क्षेत्रीय एवं सामूहिक दोनों हिता का आधार पर चुने जाते हैं। अतः प्रतिनिधिगण अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित होते हैं तथा विभिन्न वर्गों एवं हिता को असमान प्रतिनिधित्व प्राप्त है। सदन में क्षेत्रीय एवं वर्गीय हिता के प्रतिनिधित्व की व्यवस्था है।

जनवादी कांग्रेस को एक बृहद् समस्या होने के नाते एक वर्ष में केवल एक ही सत्र की व्यवस्था है। अतः इसे श्रेष्ठ एवं सफलतापूर्वक विचार विमर्श करने वाले सदन की सभा नहीं दी जा सकती है। यह स्थायी समिति, जिसकी स्थिति सोवियत प्रेसीडियम जैसी है, द्वारा किये गये निणयों को केवल स्वीकृत करती है। सोवियत रूस की भाँति साम्यवादी चीन में सत्ता का केन्द्र वही अंग हो जाता है, जनवादी कांग्रेस तो साम्यवादी दल के निणयों को केवल अनुमोदित और स्वीकृत भर करती है। जनवादी कांग्रेस को विधायी एवं कार्यपालक दोनों ही प्रकार की शक्तियाँ प्राप्त हैं। यथाथ में कांग्रेस शासन करने वाला निकाय है। किंतु शासन की नीति निर्धारित करने की शक्ति वस्तुतः साम्यवादी दल के राजनीतिक व्यूरो में ही होती है। चीन में भी रूस की भाँति लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण है। विरोधी दल का पूर्ण अभाव है। जनवादी कांग्रेस तो चीनी साम्यवादी दल के अविनायकत्व को बनाये रखने का एक साधन मात्र है अर्थात् सत्ता का केन्द्र जनवादी कांग्रेस न होकर स्थायी समिति है। वैसे शासन की वास्तविक सत्ता साम्यवादी दल के नेताओं में अधिष्ठित होती है।

राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस के निर्वाचन पूर्णरूपेण स्वतंत्र नहीं है। विरोधी दल के अभाव के कारण सोवियत रूस की भाँति व्यवहार में अधिकतर स्थानों के लिए एक ही उम्मीदवार खड़ा होता है। उम्मीदवारों की नामजदगी पर साम्यवादी दल के अधिकारियों का नियंत्रण होता है। उम्मीदवारों की एक सूची होती है और वे सभी अनिवार्य रूप में साम्यवादी दल के सदस्य होते हैं या उसकी विचारधारा से सहानुभूति रखते हैं।

स्थायी समिति (The Standing Committee)

चीन की राष्ट्रीय कांग्रेस की स्थायी समिति एक स्थायी निकाय है। इसमें अध्यक्ष, उपाध्यक्ष महासचिव एवं कांग्रेस द्वारा निर्वाचित ६६ सदस्य होते हैं। स्थायी समिति अपने कार्यों के लिए राष्ट्रीय कांग्रेस के प्रति उत्तरदायी होती है तथा उसके समक्ष अपने कार्यों का प्रतिवेदन प्रस्तुत करती है। राष्ट्रीय कांग्रेस को स्थायी समिति के सदस्यों के प्रत्यावर्तन की शक्ति प्राप्त है। इसका कार्यकाल ४ वर्ष है।

कार्य—स्थायी समिति के कार्य हैं—राष्ट्रीय कांग्रेस के प्रतिनिधियों का

निर्वाचन करना, उसके अधिवेशन आहूत करना, विधियों की व्याख्या करना, आज्ञा प्तियाँ प्रचारित करना तथा राज्य समिति (State Council), जनवादी न्यायालय एवं प्रोक्यूरेटर के कार्यों का निरीक्षण करना, सविधान एवं विधि विरुद्ध आदेशों व निर्णयों को रद्द करना, प्रांतों, क्षेत्रों एवं नगरपालिकाओं के अनुचित निर्णयों को अस्वीकृत करना उप-प्रधानों, मंत्रियों, आयोगों के अध्यक्षों, जन-न्यायालय के उपाध्यक्ष, न्यायाधीशों एवं प्रोक्यूरेटर्स आदि को नियुक्त एवं पदच्युत करना, राजदूतों की नियुक्ति एवं उनकी वापसी का निर्णय करना, संधियों को स्वीकार एवं अस्वीकार करना, सैनिक, राजनीतिक एवं अन्य उपाधियाँ व पदों की व्यवस्था करना, क्षमादान, पूर्ण या आंशिक सैनिक भर्तियों का निर्णय करना सैनिक कानूनों को क्रियावित्त करना, जनवादी कांग्रेस के सन्निवसमान काल में युद्ध सम्बन्धी निर्णय करना, आदि ।

उपरोक्त कार्यों के विवरण से स्पष्ट है कि स्थायी समिति द्वारा विधायी, कार्यपालक न्यायिक एवं प्रशासनिक सभी प्रकार के दायित्व सम्पादित किये जाते हैं । यह सोवियत रूस की प्रेसीडियम की भाँति है । लेकिन सोवियत प्रेसीडियम का अध्यक्ष राज्य का अध्यक्ष होता है जबकि स्थायी समिति का अध्यक्ष राज्य का अध्यक्ष नहीं होता । चीन में राज्य का अध्यक्ष जनवादी गणतन्त्र का समापति होता है । सोवियत प्रेसीडियम को सशस्त्र सेना के उच्च कमान की नियुक्ति एवं उन्हें पदच्युत करने का अधिकार प्राप्त है जबकि चीन गणराज्य की स्थायी समिति को यह शक्ति सिद्धान्ततः प्राप्त नहीं है, यद्यपि व्यवहार में उसने इस शक्ति का प्रयोग किया है ।

कुछ विषयों के सन्दर्भ में चीन की स्थायी समिति सोवियत रूस की प्रेसीडियम से भी अधिक शक्तिशाली है, जैसे—(1) प्रेसीडियम की भाँति मंत्रियों की नियुक्ति एवं पदच्युति के लिए स्थायी समिति को प्रधानमंत्री एवं जनवादी कांग्रेस के अनुसमयन की आवश्यकता नहीं है । (2) राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस सविधान में वर्णित अन्य शक्तियों को स्थायी समिति को सौंप सकती है । रूसी सविधान में ऐसा कोई प्रावधान नहीं है । (3) कांग्रेस के सन्निवसमान-काल में स्थायी समिति जांच हेतु आयोगों को नियुक्त कर सकती है । सोवियत संघ की प्रेसीडियम को ऐसी कोई शक्ति प्राप्त नहीं है । स्थायी समिति कांग्रेस के प्रति उत्तरदायी होती है और उसके समक्ष प्रतिवेदन भी प्रस्तुत करती है लेकिन स्थायी समिति की स्थिति व्यवहार में केन्द्रीय है और कांग्रेस उसका अनुगमन करती है तथा उसके द्वारा निमित्त एवं स्वीकृत विधियाँ का अनुसमयन मात्र करती है ।

भारत का निम्न सदन—लोकसभा

भारतीय गणराज्य की संघीय सदन द्विसदनात्मक है । निम्न सदन को लोकसभा (Lok Sabha or the House of the People) एवं उच्च सदन को राज्यसभा (Rajya Sabha or the Council of States) कहते हैं । * लोकसभा जनता का सदन है । राज्यसभा संघ के षट्कोषों का प्रतिनिधित्व करता है ।

लोकसभा की अधिकतम सदस्य संख्या 525 निश्चित की गयी है। राज्या के विभिन्न निर्वाचन-क्षेत्रों से अधिकतम 500 सदस्य एवं केन्द्र-प्रशासित क्षेत्रों से अधिकतम 25 सदस्यों के निर्वाचन का संविधान में विधान है।⁷⁷ 1963 ई के पूर्व तक केन्द्र प्रशासित क्षेत्रों के प्रतिनिधियों की अधिकतम संख्या 20 थी। इस वर्ष पाण्डुचेरी को प्रतिनिधित्व देने के लिए 20 के स्थान पर अधिकतम संख्या 25 कर दी गयी है।⁷⁸ संविधान द्वारा प्रत्येक राज्य की सदस्य-संख्या का पृथक् रूप से उल्लेख नहीं किया गया है अपितु सामान्य सिद्धांत का उल्लेख किया गया है। प्रत्येक राज्य को उसकी जनसंख्या के अनुपात में लोकसभा में प्रतिनिधित्व प्राप्त है। इस प्रकार के प्रतिनिधित्व का आधार समान होता है। प्रत्येक सदस्य अधिकतम पांच लाख व्यक्तियों का प्रतिनिधित्व करता है। यही प्रतिनिधित्व की समानता का सिद्धान्त निर्वाचन क्षेत्रों के संदभ में भी मान्य है। प्रत्येक राज्य के विभिन्न क्षेत्रों में प्रतिनिधित्व समान होना चाहिए। अनुच्छेद 81 (2) (ब) के अनुसार प्रत्येक राज्य को क्षेत्रों में इस प्रकार विभाजित करना चाहिए कि प्रत्येक क्षेत्र समान जनसंख्या का प्रतिनिधित्व करे। प्रत्येक नवीन जनगणना के पश्चात् निर्वाचन क्षेत्रों का पुनर्गठन होता है एवं इस सम्बन्ध में संसदीय विधि द्वारा व्यवस्था का विधान है।⁷⁹ 1951 ई के मतगणना के आधार पर संसद ने 1952 ई में परिसीमन आयोग अधिनियम पारित किया था।⁸⁰ 1956 ई में राज्य-पुनर्गठन के समय राज्य पुनर्गठन अधिनियम के अन्तर्गत उक्त अधिनियम की व्यवस्थाओं को निरस्त कर दिया गया एवं एक परिसीमन आयोग का गठन किया गया और इस आयोग को संसदीय एवं राज्यों के निर्वाचन क्षेत्रों में संशोधन एवं परिवर्धन का अधिकार दिया गया।⁸¹ परिगणित जातियां एवं जन-जातियों के लिए लोकसभा में स्थान सुरक्षित है। प्रारम्भ में यह व्यवस्था केवल 10 वर्ष के लिए थी। परन्तु दो बार क्रमशः 10-10 वर्ष के लिए संविधान में संशोधन के माध्यम से वृद्धि की गयी है।⁸² लोकसभा के निर्वाचन के लिए संविधान-सभा ने पृथक् एवं साम्प्रदायिक निर्वाचन को अस्वीकार कर दिया था। आगल-भारतीय समुदाय को उचित प्रतिनिधित्व के अभाव में राष्ट्रपति को दो सदस्य मनोनीत करने का अधिकार है।⁸³

राज्य पुनर्गठन के पश्चात् लोकसभा की सदस्य संख्या 500 थी एवं 1957 ई के सामान्य निर्वाचन के उपरांत लोकसभा की सदस्य-संख्या में कोई वृद्धि नहीं

77 अनुच्छेद 81 (अ) एवं (ब)।

78 14वां संवैधानिक संशोधन, 1963 ई।

79 अनुच्छेद 82

80 The Delimitation Commission Act, LXXXV of 1952

81 Sections 40 to 48, States Reorganisation Act, 1950, No XXXVII, pp 22-25

82 अनुच्छेद 334 एवं 8वां संवैधानिक संशोधन, 1959 ई एवं 23वां संशोधन, 1969 ई।

83 अनुच्छेद 331

हुई है। 1967 के सामान्य निर्वाचन के पश्चात् लोकसभा में 521 सदस्य थे। 1970 ई के मध्यावधि निर्वाचन के बाद गठित पाँचवी लोकसभा में 518 सदस्य हैं।

कार्यकाल

लोकसभा का कार्यकाल 5 वर्ष है। इस अवधि में पूर्व भी विघटित किया जा सकता है। संकट-काल में इसकी अवधि संसदीय विधि द्वारा एक बार में 1 वर्ष के लिए बढ़ायी जा सकती है लेकिन संकट काल की समाप्ति के बाद किसी भी अवस्था में 6 माह से अधिक की वृद्धि नहीं की जा सकती।⁸⁴

लोकसभा की सदस्यता के लिए निम्न अहताएँ निर्धारित की गयी हैं—(1) भारतीय नागरिक हो और उसकी आयु कम से कम 25 वर्ष हो। (2) उन समस्त योग्यताओं को पूरा करता हो जो संसदीय विधि द्वारा निर्धारित की गयी हैं।⁸⁵ लेकिन कोई भी व्यक्ति दोना सदन का एक साथ सदस्य नहीं हो सकता और न संसद या किसी राज्य व्यवस्थापिका का ही एक साथ सदस्य हो सकता है।⁸⁶ पागल, दिवालिया, सध एव राज्य शासन में लाभ के पद धारण करने वाले, विदेशी, भारतीय नागरिकता का परित्याग करके किसी अन्य देश की नागरिकता स्वीकार करने वाले तथा किसी संसदीय विधि की व्यवस्था द्वारा अयोग्य घोषित किये जाने वाले व्यक्ति लोकसभा की सदस्यता के अधिकारी नहीं हो सकते।⁸⁷ लोकसभा के सदस्य का निर्वाचन प्रत्यक्ष रीति से वयस्क मताधिकार के आधार पर किया जाता है। प्रत्येक 21 वर्षीय भारतीय नागरिक को जो विधि द्वारा एवं सविधान के अन्तर्गत मताधिकार से वंचित नहीं है, लोकसभा के निर्वाचन में मत देने का अधिकारी होता है।⁸⁸

अधिकार एवं शक्तियाँ

भारतीय लोकसभा की विधायी, वित्तीय, निर्वाचन, कार्यपालक, सविधानिक एवं अन्य शक्तियाँ निम्नवत् हैं

विधायी शक्तियाँ—किसी विधेयक को पारित होने के लिए लोकसभा द्वारा स्वीकृत होना आवश्यक है। वित्त विधेयक लोकसभा में ही सर्वप्रथम प्रस्तुत किये जाते हैं।⁸⁹ गैर वित्तीय विधेयक दोना में से किसी भी सदन में सर्वप्रथम प्रस्तुत किया जा सकता है।⁹⁰ दोनो सदनों में किसी विधेयक के सम्बन्ध में मतभेद होने पर या अन्य सदन द्वारा विधेयक को अस्वीकार करने या एक सदन द्वारा दूसरे सदन से किसी विधेयक को प्राप्त होने के पश्चात् 6 माह का समय व्यतीत हो जाने पर राष्ट्रपति

84 Article 83 (2)

85 Article 84

86 Article 101

87 Article 102

88 Article 326

89 Article 109

90 Article 107

को दोना सदनों का संयुक्त अधिवेशन आहूत करने का अधिकार प्राप्त है। संयुक्त अधिवेशन में दोना सदन के उपस्थित सदस्यों के बहुमत से यदि विधेयक पारित कर दिया जाता है तो वह विधेयक संसद द्वारा पारित माना जाता है।⁹¹ लेकिन यह व्यवस्था धन-विधेयकों के सम्बन्ध में नहीं है। लोकसभा की सदस्य संख्या अधिक होने के कारण संयुक्त अधिवेशन में उसकी इच्छानुसार विषयों का स्वीकृत होना अनिवार्य है और यही लोकसभा की शक्ति है।

वित्तीय शक्तियाँ—लोकसभा को राज्य के वित्त पर वास्तविक नियंत्रण प्राप्त है। वित्त विधेयक सर्वप्रथम लोकसभा में ही प्रस्तुत किये जाते हैं। लोकसभा द्वारा वित्त-विधेयक के पारित किये जाने पर वह राज्यसभा के समक्ष उसकी सिफारिश के लिए प्रस्तुत किया जाता है। राज्यसभा को वित्त विधेयक को अपनी सिफारिश सहित 14 दिन के भीतर लोकसभा को लौटा देना चाहिए।⁹² राज्यसभा की सिफारिश को स्वीकार या अस्वीकार करने का अधिकार लोकसभा को है एवं तदनु रूप विधेयक संसद द्वारा पारित माना जाता है। यदि 14 दिन के अन्दर राज्यसभा वित्त विधेयक को न तो पारित करती है और न लौटाती है तो विधेयक लोकसभा द्वारा जिस रूप में पारित किया गया है उसी रूप में संसद द्वारा पारित मान लिया जाता है।⁹³ अतः राज्यसभा को वित्त विधेयकों के सम्बन्ध में केवल 14 दिन की विलम्बकारी शक्ति प्राप्त है। ब्रिटिश लॉर्डसभा को वित्त विधेयक के सम्बन्ध में 1 माह की विलम्बकारी शक्ति प्राप्त है। अनुदान की मांग एवं करो की स्वीकृति पर लोकसभा का एकाधिकार है।

कायपालिका पर नियंत्रण सम्बन्धी शक्तियाँ—लोकसभा का यह अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य है। केन्द्रीय मंत्रिमण्डल सामूहिक रूप से लोकसभा के प्रति उत्तरदायी होता है⁹⁴ एवं लोकसभा के प्रसाद पश्चात् ही मंत्रिमण्डल सत्तारूढ रह सकता है।⁹⁵ सिद्धांततः उत्तरदायित्व में ही नियंत्रण निहित होता है एवं नियंत्रण और उत्तरदायित्व को पृथक् करना असम्भव है। लोकसभा का नियंत्रण केन्द्रीय मंत्रिमण्डल को अनुत्तरदायी होने से रोकता है, फलस्वरूप मंत्रिमण्डल मदब सजग रहता है। लोकसभा के सदस्य शासन के कार्यों की सूचना प्राप्त करके शासन पर नियंत्रण रखते हैं। प्रश्न एवं पूरक प्रश्न पृथक् सदस्यों द्वारा शासकीय नीति एवं कार्यों के सम्बन्ध में सूचना प्राप्त की जाती है तथा नीति की आलोचना करके शासन पर नियंत्रण रखा जाता है। लोकसभा वाद विवाद का सदन है। सदस्यों द्वारा किसी भी विषय

91 Article 108

92 Article 109 (2)

93 Article 109 (5)

94 Article 75 (3)

95 Article 74 (3)

परवाद विवाद की मांग की जा सकती है। अनुदान की मांग पर विचार के समय शासन के कार्यों की तीव्र आलोचना की जाती है। महत्वपूर्ण आकस्मिक घटना घटित होने पर काम रोको प्रस्ताव उपस्थित किये जा सकते हैं। निन्दा प्रस्ताव एवं अविश्वास प्रस्ताव उपस्थित करके शासन को अपने कार्य एवं नीति के लिए उत्तरदायी ठहराया जाता है। इन प्रस्तावों के पारित होने पर शासन को त्यागपत्र देना पड़ता है। राष्ट्रपति के भाषण के पश्चात् उस पर वाद विवाद के अवसर के माध्यम से विरोधी दल को शासन की नीतियों की समीक्षा एवं आलोचना करने का थोड़ा अवसर प्राप्त होता है। विगत 25 वर्षों में लोकसभा में कांग्रेस दल का सुनिश्चित बहुमत रहा है एवं सुदृढ़ विरोधी दल का भारतीय संसदीय जीवन में अभाव रहा है। फिर भी लोकसभा में वाद विवाद का स्तर सन्तोषजनक एवं प्रशंसनीय रहा है। प्रति दिन आधा घण्टे का समय वाद विवाद के लिए निश्चित होता है। यह जनता की शिकायतों की अभिव्यक्ति के लिए उचित अवसर होता है। वार्षिक बजट के समय प्रायः प्रत्येक विभाग के कार्यों की समालोचना की जाती है तथा मंत्रियों को अपने कार्यों एवं नीतियों के सम्बन्ध में सदस्यों को सन्तुष्ट करना पड़ता है।

संवैधानिक शक्तियाँ—संविधान में सशोधन करने का लोकसभा को अधिकार प्राप्त है। अधिकांश संवैधानिक सशोधन प्रस्तावों को दोनों सदन के द्वारा पृथक् पृथक् रूप में कुल सदस्य-संख्या के स्पष्ट बहुमत एवं उपस्थित सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से पारित होना आवश्यक है। संघीय व्यवस्था से सम्बन्धित प्रावधानों में उक्त रीति के अतिरिक्त राज्यों के विधानमण्डलों की स्वीकृति भी आवश्यक होती है।⁹⁶ स्पष्ट है कि भारतीय लोकसभा को ब्रिटिश कॉमन्स सभा की भाँति इस सम्बन्ध में अनियन्त्रित शक्ति प्राप्त नहीं है। न वह सोवियत संघ की सुप्रीम सोवियत की भाँति संवैधानिक सशोधन के सदन में एकाधिकार का प्रयोग करती है। इस सदन में उसकी स्थिति बहुत कुछ अमेरिका के प्रतिनिधि सदन जैसी है। भारतीय लोकसभा को संविधान की कुछ महत्वपूर्ण व्यवस्थाओं में सशोधन का सामान्य विधि से अधिकार प्राप्त है। भारतीय संसद सामान्य विधि पारित करके भारतीय संघ में नवीन राज्यों को शामिल कर सकती है, उनका निर्माण कर सकती है एवं उनकी सीमाओं, क्षेत्रों, नामों आदि में परिवर्तन या विभाजन कर सकती है।⁹⁷

निर्वाचन सम्बन्धी तथा यायिक एवं न्यायशक्तियाँ—राष्ट्रपति एवं उप-राष्ट्रपति के निर्वाचन में लोकसभा का सक्रिय योग होता है। लोकसभा के सदस्य राष्ट्रपति के निर्वाचक-मण्डल के सदस्य होते हैं।⁹⁸ उप राष्ट्रपति का निर्वाचन लोकसभा एवं राज्य

96 अनुच्छेद 368

97 अनुच्छेद 2 और 3

98 Article 54

सभा के सदस्या द्वारा संयुक्त अधिवेशन में किया जाता है।⁹⁹ राष्ट्रपति के विरुद्ध महा-भियोग का प्रस्ताव किसी एक सदन द्वारा प्रस्तावित किया जा सकता है एवं दूसरा सदन उसकी जांच करता है।¹⁰⁰ उप-राष्ट्रपति को पदच्युत करने सम्बन्धी प्रस्ताव का राज्यसभा द्वारा पारित होने पर लोकसभा द्वारा अनुसमर्थन आवश्यक है।¹⁰¹ इसके अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय अथवा उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को पदच्युत करने के सम्बन्ध में लोकसभा को अधिकार प्राप्त है। दोनों सदनों द्वारा पृथक्-पृथक् रूप में इस आदेश के स्पष्ट बहुमत एवं उपस्थित सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से प्रस्ताव पारित करके प्रतिवेदन करने पर राष्ट्रपति न्यायाधीशों को पदच्युत कर सकता है।¹⁰² लोकसभा को अपने अध्यक्ष और उपाध्यक्षों को निर्वाचित एवं पदच्युत करने के अधिकार प्राप्त है। अपने सदस्यों तथा बाह्य के किसी भी व्यक्ति को सदन के विशेषाधिकार का हनन करने के अपराध में दण्ड देने का अधिकार भी उसे प्राप्त है।¹⁰³ विभिन्न सकटकालीन घोषणाओं को जारी रखने के लिए सदन की स्वीकृति आवश्यक होती है।

समीक्षा—भारतीय लोकसभा कई अर्थों में ब्रिटिश कॉमन्स सभा से समानता रखती है लेकिन उसकी शक्ति संप्रभु नहीं है। इसका कारण भारतीय संविधान का लिखित एवं सघीय होना है। ब्रिटिश कॉमन्स सभा ही व्यवहार में ब्रिटिश संसद है। उसके द्वारा पारित विधियाँ याचिक पुनरीक्षण के क्षेत्राधिकार से मुक्त हैं। ब्रिटिश संसद द्वारा संविधान में सरलतापूर्वक संशोधन सम्भव है। गैर वित्तीय विधेयकों के सम्बन्ध में लाइसन्स को केवल 1 वर्ष का विलम्बकारी निषेधाधिकार प्राप्त है। भारतीय लोकसभा को राज्यसभा की तुलना में अधिक शक्ति प्राप्त है। लेकिन भारतीय संसद सामान्य-काल में केवल सघीय सूची के विषयों पर ही विधि बना सकती है। यदि सघीय विधियाँ मौलिक अधिकारों या संविधान की किसी धारा का अतिक्रमण करती हैं तो न्यायालय द्वारा वे अवधानिक घोषित की जा सकती हैं।

भारतीय लोकसभा की प्रमुख आलोचना निम्नवत है

(1) लोकसभा की निर्वाचन पद्धति जनमत को ठीक प्रकार से अभिव्यक्त नहीं करती।

(अ) संविधान निर्माताओं ने लोकसभा के निर्वाचन के सम्बन्ध में समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली को अस्वीकार कर दिया था क्योंकि वे उसे संसदीय घामन के अनुकूल नहीं मानते थे। इससे स्थिर शासन के बनने की सम्भावना समाप्त हो जाती

99 Article 66

100 Article 61

101 Article 67 (2)

102 Articles 124 (4) and 217 (1) (6)

103 Articles 93 and 94

है। सदन में अनेक 'राजनीतिक' दलों के अस्तित्व की सम्भावना भी बढ़ जाती है। इससे अतिरिक्त यह पद्धति जटिल है एवं अधिक्षित मतदाताओं का अनुरूप नहीं है। संसदीय शासन की सफलता के लिए द्विदलीय पद्धति एक अनिवार्य आवश्यकता है। अतः लोकसभा के सदस्यों का एवं सदस्यों निर्वाचन क्षेत्रों से सावनीय वयस्क मताधिकार का आधार पर निर्वाचन होता है। 1961 ई. के द्विसदस्यी निर्वाचन (उम्मीलन) अधिनियम के पूर्व कुछ क्षेत्र द्विसदस्यी थे। यह वे निर्वाचन क्षेत्र थे जहाँ से परिगणित जातियों एवं अनुसूचित वर्गों के सदस्य चुने जाते थे। अब द्विसदस्यी निर्वाचन क्षेत्र समाप्त हो गये हैं।

(अ) इस निर्वाचन पद्धति का एक अर्थ दोष यह है कि निर्वाचन में प्राप्त कुल मतों के अनुपात में सदन में स्थान प्राप्त नहीं होते हैं। भारतीय लोकसभा के चार सामान्य निर्वाचना एवं एक भूम्यावधि निर्वाचन में ब्रिटिश कॉमन्स सभा के निर्वाचन सम्बन्धी कमियों एवं दोषों को दोहराया गया है। प्रथम निर्वाचन (1951-52) में लोकसभा के 489 स्थानों में से कांग्रेस को 363 अर्थात् 74% स्थान प्राप्त हुए थे जबकि उसे कुल मतों के केवल 44 प्रतिशत मत ही प्राप्त हुए थे। इस निर्वाचन में समाजवादी दल को 10 प्रतिशत मत प्राप्त हुए थे लेकिन उस केवल 3 प्रतिशत स्थान ही प्राप्त हो सके थे। द्वितीय एवं तृतीय निर्वाचना में भी इसी कहानी को दोहराया गया है। यदि समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली को अपनाया गया होता तो इन निर्वाचना के पश्चात् कोई भी दल स्थायी सरकार नहीं बना पाता एवं समुक्त मंत्रिमण्डल का निर्माण होता जो भारतीय संसदीय शासन प्रणाली के जीवन में स्वयं एक अभिशाप बन जाते।

(इ) लोकसभा में दो सदस्य जंगल भारतीय मनोनीत किये जाते हैं। संविधान के 25 वर्ष के पश्चात् भी इस प्रकार के संरक्षण की अब कोई आवश्यकता नहीं रही है।

(2) सुहृद एवं उत्तरदायी विरोधी दल का अभाव भारतीय संसदीय शासन प्रणाली की एक महत्वपूर्ण समस्या है। इसके अभाव में सत्तारूढ़ दल का एक प्रकार से दलीय अधिनायकत्व स्थापित हो जाता है। भारत में कांग्रेस दल का केन्द्र एवं राज्या में प्रथम 15 वर्षों में एकछत्र राज्य रहा है। केन्द्र में तो विगत 25 वर्षों से कांग्रेस ही पदारूढ़ है। ऐसी स्थिति में सत्तारूढ़ दल को जनता द्वारा हटाये जाने का भय ही नहीं है और शासन के भी व्यवहार में अनुत्तरदायी हो जाने की आशंका है।

(3) ब्रिटन की भाँति भारत में भी मंत्रिमण्डलीय अधिनायकत्व की स्थापना हुई है। संसद मंत्रिमण्डल का अनुचर बन गयी है। सुहृद विरोधी दल का अभाव इस अधिनायकत्व के लिए मार्ग प्रशस्त करता है। भारत के संसदीय जीवन में विरोधी दल का योग्य उमकी सरया के आधार पर नहीं जाँचा जाना चाहिए। इधर कुछ वर्षों में विरोधी दलों ने अपनी शक्ति से अधिक क्षमता का प्रदर्शन किया है।

प्रतिनिधि सदन के रूप में लोकसभा का मूल्यांकन कठिन है। इसके सदस्य कम शिक्षित हैं। उन्हें उन सुविधाओं का भी अभाव है जिनके कारण वे अधिक सक्रिय रूप से कार्य कर सकते हैं। उन्हें गम्भीर चिन्तन के लिए अवसर प्राप्त नहीं है और न शोध की सुविधाएँ ही प्राप्त हैं। अपने निर्वाचकों से उनका सम्बन्ध टूट जाता है।¹⁰⁴

फ्रेंच गणराज्य के निम्न सदन

तृतीय फ्रेंच गणराज्य (1875-1940) की द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका—राष्ट्रीय सभा (National Assembly)—को निम्न सदन को चेम्बर ऑफ डेपुटीज (Chamber of Deputies) एवं उच्च सदन को सीनेट की संज्ञा दी गयी थी। दोनों सदनों की विधि निर्माण सम्बन्धी शक्तियाँ समान थीं।¹⁰⁵ लेकिन वित्त विधेयक चेम्बर ऑफ डेपुटीज में ही सर्वप्रथम प्रस्तुत किये जा सकते थे। सीनेट को वित्त विधेयकों को अस्वीकृत करने का अधिकार था और व्यवहार में उसने इस अधिकार का पर्याप्त प्रयोग किया था। मंत्रिमण्डल दोनों सदनों के प्रति उत्तरदायी होता था। चेम्बर ऑफ डेपुटीज का निर्वाचन 21 वर्षीय वयस्क फ्रेंच पुरुष मतदाताओं द्वारा 4 वर्ष के लिए होता था। राष्ट्रपति को चेम्बर ऑफ डेपुटीज का विघटन सीनेट की अनुमति से करने का अधिकार प्राप्त था।

चतुर्थ फ्रेंच गणराज्य (1946-1958) में भी द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका का ही निर्माण किया गया था। प्रथम सदन का राष्ट्रीय सभा (National Assembly) एवं द्वितीय सदन को गणराज्य परिषद (Council of the Republic) की संज्ञा दी गयी थी। राष्ट्रीय सभा 5 वर्ष के लिए क्षेत्रीय निर्वाचन-क्षेत्रों से सावभौमिक मताधिकार के आधार पर प्रत्यक्षतः निर्वाचित की जाती थी। इसकी सदस्य संख्या में हर निर्वाचन के साथ परिवर्तन होता था। नवम्बर 1946 ई. में निर्वाचित प्रथम राष्ट्रीय सभा में 618 सदस्य और द्वितीय में 627 सदस्य थे। चतुर्थ गणराज्य के संविधान की एकमात्र मुख्य विशेषता यह है कि एक सदन—राष्ट्रीय सभा—में ही निरंकुश शक्तियाँ केन्द्रित कर दी गयी थीं।¹⁰⁶ यह सर्वोच्चकेन्द्रित व्यवस्था। विधि निर्माण सम्बन्धी पूर्ण शक्ति इसे प्राप्त थी जिस वह हस्ताक्षरित नहीं कर सकती थी। फ्रेंच राष्ट्रीय सभा में विधि निर्माण की पद्धति ब्रिटिश कॉमन्स सभा की अपेक्षा भिन्न थी। कॉमन्स सभा में अधिकार विधेयक मंत्रियों द्वारा प्रस्तावित किये जाते हैं लेकिन फ्रेंच

104 Palmer and Tinker *Leadership and Political Institutions in India*, pp 135-136 quoted by D C Chaturvedi *Indian Government and Politics*, 1973, p 218

105 Ogg and Zink *Modern Foreign Governments*, 1956, pp 447-48

106 'The most distinctive characteristic of the Constitution of the Fourth Republic is its concentration of almost absolute power in the hands of one chamber, the National Assembly'—Carter, Ranney and Hertz *The Government of France*, 1956, 2nd ed p 116

राष्ट्रीय सभा में व्यक्तिगत सदस्यों के लिए विधेयकों को प्रस्तुत करना सरल था। शासकीय विधेयकों को भी समितियों द्वारा उन्हें सम्बोधित करने के पश्चात् समिति के अध्यक्षों द्वारा ही प्रस्तुत किया जाता था। वजेट को सबसे प्रथम राष्ट्रीय सभा में प्रस्तुत किया जाता था। मन्त्रिमण्डल भी केवल इसी सदन के प्रति उत्तरदायी होता था। राष्ट्रीय सभा के सदस्यों को राष्ट्रपति के निर्वाचन में अधिकार प्राप्त थे। सविधान में सशोधन का प्रस्ताव राष्ट्रीय सभा में ही सबसे प्रथम प्रस्तुत किया जाता था और सदन द्वारा स्पष्ट बहुमत से उसका पारित होना आवश्यक था। गणराज्य परिषद में सशोधन-प्रस्ताव न तो प्रस्तुत किये जा सकते थे और न ही वहाँ पारित होते थे। परिषद द्वारा सशोधन प्रस्ताव के स्वीकृत या अस्वीकृत होने पर राष्ट्रीय सभा उन्हें पुनः पारित कर सकती थी और वे प्रभावकारी होते थे। अतः वित्तीय, विधायी एवं प्रशासकीय क्षेत्रों में राष्ट्रीय सभा की शक्तियाँ सर्वोच्च थीं। यह शासन का सर्वोच्च अंग थी एवं अन्य सभी उसके अधीन थे।¹⁰⁷ यह मन्त्रिमण्डल को न कि इंग्लैण्ड की कामर्स सभा की भाँति मन्त्रिमण्डल इस सदन को नियंत्रित करती थी।

पंचम फ्रेंच गणराज्य (1958) की ससद द्विसदनात्मक है। राष्ट्रीय सभा (National Assembly) निम्न सदन है, सीनेट (Senate) उच्च सदन है। राष्ट्रीय सभा के सदस्य प्रत्यक्ष रीति से एवं सीनेट के सदस्य अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित होते हैं। राष्ट्रीय सभा का प्रत्येक सदस्य एकल सदस्यी निर्वाचन क्षेत्र से दुहरे गुप्त मतदान में बहुमत प्राप्त करने पर निर्वाचित घोषित किया जाता है। प्रथम गुप्त मतदान में ही जिन्हें स्पष्ट बहुमत प्राप्त हो जाता है वे उसी में विजयी घोषित कर दिये जाते हैं। द्वितीय गुप्त मतदान की व्यवस्था केवल उन्हीं निर्वाचन क्षेत्रों में होती है जहाँ किसी भी प्रत्याशी को प्रथम मतदान में स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं होता। द्वितीय मतदान में सामान्य बहुमत प्राप्त करने वाले प्रत्याशी को ही विजयी घोषित किया जाता है। इस मतदान व्यवस्था का उद्देश्य उग्रवादियों को हटाना एवं मध्यवर्गीय प्रत्याशियों को सफल बनाना है। मतदाताओं से यह अपेक्षा की जाती है कि वे मध्यमवर्गीय प्रत्याशियों का द्वितीय मतदान में सहायता दें। नवम्बर 1958 ई. के निर्वाचन में यह आशा पूर्ण भी हुई। इस निर्वाचन में साम्यवादियों को केवल 10 स्थान मिले थे जबकि चतुर्थ गणराज्य की राष्ट्रीय सभा में उन्हें 145 स्थान प्राप्त हुए थे और वह सदन में सबसे बड़ा राजनीतिक दल था। पाँचवें गणराज्य में राष्ट्रीय सभा की सदस्य-संख्या घटाकर 465 कर दी गयी है।

107 The French National Assembly (was) not simply one organ of government among many taking its place side by side with the Council of the Republic the Cabinet and the Presidency. It is the supreme agency to which all others are subordinate"—Carter, Ranney and Hertz *op cit*, 1956, Ind. edn., p. 116

दोना सदन की विधि निर्माण सम्बन्धी शक्तियाँ समान हैं। वित्त विधेयक के सम्बन्ध में सीनेट को कुछ अधिकार प्रदान किये गये हैं। यदि राष्ट्रीय सभा वित्त विधेयक के प्रस्तुत विषय जान क 40 दिन के अंदर प्रथम वाचन पर ही कोई निषेध नहीं ले पाती तो सीनेट को वित्त विधेयक पर विचार करने का अधिकार प्राप्त हो जाता है। किसी विधेयक पर दोनों सदन में मतभेद होने पर समान सचचा में दोनों सदनों के सदस्यों से गठित एक संयुक्त समिति के विचाराय विवादास्पद विधेयक का प्रस्तुत किया जाता है। यहाँ यह स्मरणीय है कि समिति द्वारा प्रस्तावित हल दोनों सदनों के समक्ष शासन द्वारा ही प्रस्तुत किया जाता है और समिति द्वारा प्रस्तावित हल में कोई भी संशोधन शासन को स्वीकार होने पर ही प्रस्तुत किया जा सकता है। यदि समिति का प्रस्ताव दोनों सदनों को स्वीकार्य नहीं है अर्थात् संयुक्त समिति के प्रस्ताव असफल हो जाते हैं तो शासन नवीन विधेयक के रूप में उसे राष्ट्रीय सभा में प्रस्तुत कर सकता है और दोनों सदनों के वाचनों (reading) के उपरान्त यदि राष्ट्रीय सभा द्वारा उसे पुनः पारित कर दिया जाता है तो वह पारित हो जाता है। स्पष्ट है ऐसी स्थिति में सीनेट का कोई अधिकार प्राप्त नहीं होता है।

संविधान के अनुसार सदन के विधि निर्माण का क्षेत्र निम्नलिखित है— इस सम्बन्ध में एक सूची बना दी गयी है। यदि किसी विधि में कोई भी विषय विधेयक से बाहर किसी दूसरे विषय से सम्बन्धित है तो उसे सम्बन्धित विषय (Indivisible) घोषित कर सकता है। सावधानी विधियाँ (Order of Business) अधिनियमों को पारित करने के लिए एक दिनेश (Order of Business) का निर्माण करता है। शासन के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित करने के लिए (Order of Business) द्वारा घोषित सैनिक कानून (Martial Law) का निर्माण करने के लिए (Order of Business) द्वारा घोषित जाना चाहिए। संविधान में सभायुक्त सदन के लिए (Order of Business) का निर्माण करने का अधिकार दिया गया है। इसके पश्चात् वह या तो सदन के द्वारा पारित किया जाना चाहिए अथवा दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन (Order of Business) द्वारा पारित किया जाना चाहिए। इन दोनों में से किसी एक द्वारा निर्माण किया गया विधेयक राष्ट्रपति का है। अधिनियमों का निर्माण करने का अधिकार ना केवल सदन के पास है

जो नर सभा के द्वारा निर्माण किया जाता है

1922 ई. के संविधान के अनुच्छेद 105 (1) के अन्तर्गत (1) सदन द्वारा निर्माण किया गया विधेयक राष्ट्रपति को पारित करने के लिए (Order of Business) द्वारा घोषित जाना चाहिए। (2) सदन द्वारा निर्माण किया गया विधेयक राष्ट्रपति को पारित करने के लिए (Order of Business) द्वारा घोषित जाना चाहिए। (3) सदन द्वारा निर्माण किया गया विधेयक राष्ट्रपति को पारित करने के लिए (Order of Business) द्वारा घोषित जाना चाहिए। (4) सदन द्वारा निर्माण किया गया विधेयक राष्ट्रपति को पारित करने के लिए (Order of Business) द्वारा घोषित जाना चाहिए। (5) सदन द्वारा निर्माण किया गया विधेयक राष्ट्रपति को पारित करने के लिए (Order of Business) द्वारा घोषित जाना चाहिए। (6) सदन द्वारा निर्माण किया गया विधेयक राष्ट्रपति को पारित करने के लिए (Order of Business) द्वारा घोषित जाना चाहिए। (7) सदन द्वारा निर्माण किया गया विधेयक राष्ट्रपति को पारित करने के लिए (Order of Business) द्वारा घोषित जाना चाहिए। (8) सदन द्वारा निर्माण किया गया विधेयक राष्ट्रपति को पारित करने के लिए (Order of Business) द्वारा घोषित जाना चाहिए। (9) सदन द्वारा निर्माण किया गया विधेयक राष्ट्रपति को पारित करने के लिए (Order of Business) द्वारा घोषित जाना चाहिए। (10) सदन द्वारा निर्माण किया गया विधेयक राष्ट्रपति को पारित करने के लिए (Order of Business) द्वारा घोषित जाना चाहिए।

का वायकाल 5 वर्ष है। प्रधानमन्त्री के परामर्श पर राष्ट्रपति द्वारा इसे विधित किया जा सकता है।

आयरलैण्ड में प्रतिनिधि सदन प्रधानमन्त्री को मनोनीत करता है। अथ किसी देश की व्यवस्थापिका को यह अधिकार प्राप्त नहीं है। प्रधानमन्त्री द्वारा मनोनीत मन्त्रियों को प्रतिनिधि सदन स्वीकृत करता है। वित्त विधेयको पर इस पूर्ण नियन्त्रण प्राप्त है। वे केवल निम्न सदन में ही प्रस्तावित किये जा सकते हैं। प्रतिनिधि सदन द्वारा पारित वित्त विधेयक 21 दिन के अन्दर विधि बन जाते हैं, भले ही उच्च सदन इस अवधि में उन्हें स्वीकार करे अथवा न करे। संविधान में संशोधन प्रस्तावित करने का इस सदन को एकाधिकार प्राप्त है। मन्त्रिपरिषद् इसी सदन के प्रति उत्तरदायी होती है। किसी वित्त-विधेयक के सम्बन्ध में यह विवाद होने पर कि वह वित्त विधेयक है अथवा नहीं, प्रतिनिधि सदन का निर्णय अंतिम होता है। उसके इस निर्णय के विरुद्ध विशेषाधिकार समिति में अपील की जा सकती है। इस विशेषाधिकार समिति में दोनों सदनों के समान सदस्य होते हैं और सर्वोच्च न्यायालय का न्यायाधीश इसका अध्यक्ष होता है। गैर-वित्तीय विधेयको के सम्बन्ध में दोनों सदनों की शक्ति समान है। ऐसे विधेयक किसी भी सदन में प्रस्तावित किये जा सकते हैं तथा दोनों सदनों द्वारा पारित होने पर ही वे विधि बनते हैं। यदि प्रतिनिधि सदन द्वारा पारित गैर वित्तीय विधेयक सीनेट द्वारा अस्वीकार कर दिया जाता है तो प्रतिनिधि सदन पुनः उस विधेयक को सीनेट के द्वारा अस्वीकृत होने के 90 दिन में पारित करके सीनेट के पास भेज देती है एवं 90 दिन बीत जाने के पश्चात् अर्थात् 91वें दिन वह विधेयक स्वतः ही पारित माना जाता है। प्रधानमन्त्री यदि विधेयक को आवश्यक प्रमाणित कर देता है एवं राष्ट्रपति मन्त्रिपरिषद् की सम्मति प्राप्त करके उस अनुमोदित कर देता है तो प्रतिनिधि सदन द्वारा 90 दिन की अवधि में भी कमी की जा सकती है।

दोनों सदनों द्वारा पारित होने के पश्चात् विधेयक को राष्ट्रपति की हस्ताक्षरों के लिए भेजा जाता है। सामान्यतः राष्ट्रपति विधेयाधिकार का प्रयोग नहीं करता। गैर वित्तीय विधेयको एवं संवैधानिक संशोधन के प्रस्तावों को मन्त्रिपरिषद् के परामर्श पर सर्वोच्च न्यायालय की सम्मति हेतु भेजने का राष्ट्रपति को अधिकार प्राप्त है। सर्वोच्च न्यायालय को संवैधानिकता सम्बन्धी अपना अभिमत 30 दिन के अन्दर देना चाहिए। यदि सर्वोच्च न्यायालय विधेयक को अवैधानिक मानता है तो राष्ट्रपति उसे अपनी स्वीकृति प्रदान नहीं करता।

जापान की डाइट (व्यवस्थापिका)

1889 ई. के पूर्व जापान में सामंतशाही थी। राजा को देवता के समान पूजा जाता था परन्तु उसे बहुत अधिक शक्ति प्राप्त नहीं थी। राजकुमार इटो द्वारा प्रस्तुत प्रतिवेदन के आधार पर 1889 ई. में जापान में प्रथम संविधान का निर्माण हुआ।

था। इसे मीजी सविधान (The Meiji Constitution) कहते हैं। यह अधिकांशतः प्रशा (Prussia) के सविधान पर आधारित था और इसकी 76 में से 46 धाराएँ प्रशा के सविधान से प्रभावित थी। प्रधानमंत्री राजा के प्रति उत्तरदायी होता था एवं प्रशा के नमूने पर संसदीय शासन की स्थापना की गयी थी। यह जापान का प्रथम लिखित सविधान था लेकिन प्रारम्भ से ही इसके विकास में अभिसमयों ने महत्वपूर्ण भूमिका निभायी थी। जापानी व्यवस्थापिका को साम्राज्यी डाइट (Imperial Diet) की सत्ता प्रदान की गयी। इसमें पीयर सभा (House of Peers) एवं प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) नामक दो सदन थे।

उच्च सदन—पीयर सभा—की सदस्य संख्या 409 थी। इनमें से 200 सदस्य सामंत वर्ग में से वंशानुगत आधार पर नियुक्त किये जाते थे। इनमें राजवंश के राजकुमार एवं उच्च सामंत भी शामिल थे। 125 पीयर जीवन भर के लिए प्रधानमंत्री के परामर्श पर सम्राट द्वारा नियुक्त किये जाते थे। सर्वाधिक कर देने वाले धनिक वर्ग द्वारा भी कुछ सदस्य निर्वाचित किये जाते थे जिन्हें सम्राट द्वारा 7 वर्ष के लिए पीयर सभा का सदस्य नियुक्त किया जाता था।¹⁰⁸

प्रतिनिधि सदन निम्न या प्रथम सदन था। इसकी सदस्य संख्या 450 के आसपास थी जो 122 बहुसदस्यी निर्वाचन क्षेत्रों से निर्वाचित किये जाते थे। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र से अधिकतम 5 सदस्य निर्वाचित हो सकते थे।¹⁰⁹ 'एक मतदाता एकमत' के सिद्धांत पर गुप्त मतदान से सदस्यों का निर्वाचन होता था। प्रतिनिधि सदन का कार्यकाल 4 वर्ष था लेकिन उसे उसकी अवधि के पूर्व भी भंग किया जा सकता था। 1925 ई. की निर्वाचन विधि द्वारा सार्वभौम पुरुष मतधिकार की व्यवस्था की गयी और प्रत्येक 25 वर्षीय जापानी पुरुष को मतदान का अधिकार दिया गया था। प्रतिनिधि सदन की शक्तियाँ अत्यधिक सीमित थीं। वित्तीय मामलों में संसद (डाइट) का कम नियंत्रण था। यदि डाइट बजट को पारित करने में असफल रहती थी तो विगत वर्ष के स्वीकृत बजट का आधार पर शासन को प्रशासन चलाने का अधिकार प्राप्त था। 1931 ई. के पश्चात् प्रशासन में सैनिक अधिकारियों के प्रभुत्व में वृद्धि हो गयी थी। 1941 ई. में सविधान का स्वरूप अत्यधिक फासीवादी हो गया था।

नवीन जापानी सविधान (1946 ई.) के अधीन डाइट (Diet) को राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग घोषित किया गया है। इस सविधान के निर्माण पर अमेरिकी प्रभाव स्पष्ट है। द्वितीय विश्व-युद्ध में पराजित होने के पश्चात् अमेरिकी प्रेरणा से जापान का नवीन सविधान का निर्माण हुआ है। इस सविधान के अंतर्गत जापान में देवी राजतन्त्र का परित्याग करके जन-प्रभुत्व की स्थापना की गयी है। सम्राट के कर्तव्य केवल औपचारिक हैं। अन्तराष्ट्रीय सम्बन्धों में जापान ने सदैव के लिए शक्ति के परित्याग

108 Ogg and Zink *op cit*, p 957

109 *Ibid*, p 958

की घोषणा की है और जल, थल एवं नम सनाया का न रखने का निषेध दिया है। व्यापक मौलिक अधिकारों का स्वीकार किया गया है। स्वरूप में संविधान कठोर है।

इस नवीन संविधान के अंतर्गत जापानी व्यवस्थापिका—डाइट (Diet)—द्विसदनात्मक है। प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) प्रथम सदन है और काउंसिलर सदन (House of Councillors) द्वितीय सदन है। प्रतिनिधि सदन की सदस्य संख्या 466 है। सदस्यों का 4 वर्ष के लिए वयस्क मताधिकार के आधार पर निर्वाचन होता है। मतदान की न्यूनतम आयु 20 वर्ष है। जापानी इतिहास में प्रथम बार महिलाओं को भी मतदान का अधिकार दिया गया है। उच्च सदन की सदस्य—काउंसिलर—भी जनता द्वारा प्रत्यक्ष रीति से ही चुने जाते हैं। इनकी संख्या 250 है। काउंसिलर सदन में वशानुगत आधार पर कोई सदस्य निर्वाचित नहीं हो सकता। 100 काउंसिलर जिला से तथा 150 प्रीफेक्चरों (Prefectures) से चुने जाते हैं। काउंसिलर का कार्यकाल 6 वर्ष है, जिनमें से आधे प्रति 3 वर्ष पश्चात् चुने जाते हैं। अतः काउंसिलर सदन एक स्थायी सदन है।

जापानी डाइट विधि निर्माण का सर्वोच्च अंग है। संविधान के अनुसार वर्ष में डाइट का एक सामान्य अधिवेशन होना आवश्यक है, लेकिन मंत्रिमण्डल विशेष अधिवेशन भी आहूत कर सकता है। दोनों सदनों की कुल सदस्य संख्या का चौथाई या अधिक सदस्यों द्वारा अधिवेशन बुलाये जाने की माँग करने पर अनिवार्य अधिवेशन आहूत किया जाता है।

विधेयक का दोनों सदनों द्वारा पारित होना आवश्यक होता है। लेकिन वित्त विधेयकों को सर्वप्रथम प्रतिनिधि सदन में ही प्रस्तुत किया जाता है। यदि प्रस्तुत किए जाने के 30 दिनों के भीतर काउंसिलरों द्वारा वित्त विधेयक पारित नहीं किया जाता अथवा अस्वीकार कर दिया जाता है तो प्रतिनिधि सदन उसे दो तिहाई बहुमत से पुनः पारित कर सकता है और ऐसी स्थिति में वह दोनों सदनों द्वारा पारित माना जाता है। यदि गर वित्तीय विधेयकों को काउंसिलर सदन अस्वीकृत कर देता है तो वह भी प्रतिनिधि सदन दो तिहाई बहुमत से पुनः पारित कर सकता है, तथा ऐसी अवस्था में सम्बंधित विधेयक दोनों सदनों द्वारा पारित हुआ माना जाता है। दोनों सदनों में मतभेद हो जाने की दशा में दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन का विधान है।

मंत्रिमण्डल के सदस्य विधेयक पर विचार विमर्श के समय दोनों में से किसी भी सदन में उपस्थित हो सकते हैं, चाहे वे उस सदन के सदस्य हों अथवा न हों। मंत्रिमण्डल सिद्धांततः डाइट के प्रति उत्तरदायी है लेकिन व्यवहार में प्रतिनिधि सदन में अविश्वास का प्रस्ताव पारित होने पर मंत्रिमण्डल का पतन हो जाता है। डाइट द्वारा संधियों का अनुमोदित किया जाना आवश्यक है। यदि द्वितीय सदन किसी संधि को अनुमोदित नहीं करता और वित्त विधेयक की माँग प्रतिनिधि सदन उसे दो-तिहाई बहुमत से पुनः स्वीकृत कर देता है तो ऐसी दशा में उसे सम्पूर्ण डाइट द्वारा

अनुमोदित माना जाता है। स्पष्ट है कि वाउसलर सदन की स्थिति प्रतिनिधि सदन की तुलना में है।

जापानी डाइट द्वारा निर्मित विधियाँ सविधान विराधी होने पर सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अवैधानिक घोषित की जा सकती हैं। जापानी सर्वोच्च न्यायालय की शक्तियाँ अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय से समान हैं। डाइट को देश के वित्त पर पूरा नियंत्रण प्राप्त है। मंत्रिमण्डल के कार्यों पर उसका पूर्ण नियंत्रण है। प्रधानमंत्री का नामांकन सम्राट द्वारा नहीं किया जाता बरन् डाइट करती है। डाइट को प्रशासन के विभिन्न भागों की जाँच करने एवं न्यायाधीशों पर महाभियोग लगाने का अधिकार है। इसके लिए दाना सदन के समान सदस्यों को मिलाकर एक महाभियोग न्यायालय की स्थापना की जाती है। अतः जापानी डाइट में केवल विधि निर्माण की ही शक्तियाँ निहित नहीं हैं लेकिन यह ब्रिटिश संसद की भाँति सम्पूर्ण नहीं है यद्यपि सविधान के अनुसार विधि निर्माण का सर्वोच्च अंग है।

नेपाल¹¹⁰ की व्यवस्थापिका—राष्ट्रीय पंचायत

नेपाल में एकसदनीय व्यवस्थापिका है। इस राष्ट्रीय पंचायत कहते हैं। नेपाल में विकेंद्रित पंचायती व्यवस्था का श्रीगणेश किया गया है।

110 नेपाल भारत के उत्तरी सीमांत पर स्थित पहाड़ी देश है। इसकी अधिकांश जनता हिंदू धर्मावलम्बी है। नेपाल के आधुनिक इतिहास का प्रारम्भ 1768 ई से होता है। नेपाल में दिल्ली सम्मेलन के समय तक राणाओं का शासन था। राणा-परिवार का ज्येष्ठ सदस्य देश का प्रधानमंत्री हुआ करता था एवं निरंकुश सत्ता का प्रयोग करता था। सम्राट उसके हाथों में कठपुतली की भाँति था। लोकतन्त्र स्थापित करने के लिए कुछ प्रयत्न किये गये थे परन्तु वे असफल रहे। 1950 ई में नेपाली कांग्रेस द्वारा राणाशाही के निरंकुशतन्त्र के विरुद्ध महाराज त्रिभुवन वीर विक्रमशाह के सहयोग से विद्रोह किया था। भारत सरकार के सहयोग के फलस्वरूप दिल्ली सम्मेलन हुआ और राणाशाही का अन्त हुआ। नेपाल नरेश पुनः पदारूढ़ हुए, लोकतन्त्रीय आदर्शों के अनुरूप शासन-व्यवस्था एवं सविधान निर्माण हेतु सविधान सभा की स्थापना की गयी तथा अन्तरिम शासन की स्थापना की गयी। नवीन सविधान के प्रारूप के निर्माण हेतु सर आइवर जेनिंस के निरीक्षण में एक समिति की स्थापना हुई। इसके द्वारा निर्मित सविधान की 12 फरवरी, 1959 ई को घोषणा की गयी। इसका स्वरूप संसदीय था, संसद द्विसदनीयक थी, निम्न सदन तात्कालिक मताधिकार पर निर्मित सदन था तथा सम्राट को अवशिष्ट शक्तियाँ प्रदान की गयी थी। यह सविधान 30 जून 1959 ई को क्रियान्वित किया गया लेकिन सफलतापूर्वक चल नहीं सका। दिसम्बर 1960 ई में नेपाल नरेश ने सविधान भंग कर दिया और शासन सून अपने हाथों में ले लिया। इस सविधान की असफलता का मुख्य कारण यह था कि नेपाल में लोकतन्त्रीय शासन की कोई परम्पराएँ नहीं थी और तथा राजनीतिक दलों में आवश्यक चेतना का अभाव था तथा जनता

संगठन—ग्रामा स लेकर राष्ट्रीय स्तर तक पिरामिडाकार रूप में पचायत की स्थापना की गयी है। नेपाली राष्ट्रीय पचायत की सदस्य-संख्या 125 निर्धारित की गयी है। यह अथ लोमत त्रयी दशा के निम्न सदना की भांति सावजनिक मताधिकार पर आधारित लोकप्रिय सदन नहीं है बल्कि इसके 90 सदस्य अचल समाओ, 16 वर्गीय एवं व्यावसायिक संगठना तथा 4 स्नातका द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं और 16 सदस्या को सम्राट मनानीत करता है। अतः यह निवाचित एवं मनोनीत सदन है। विभिन्न श्रेणी के सदस्या के कायकाल भी पृथक् पृथक् हैं। अचल समाओ द्वारा निवाचित सदस्या का कायकाल 6 वर्ष है, इसके एक तिहाई सदस्य प्रति दो वर्ष पश्चात् अवकाश ग्रहण कर लेते हैं। शेष सभी श्रेणी के सदना का कायकाल चार वर्ष है। राष्ट्रीय पचायत की एक 21 सदस्यी निर्देशक समिति है।

राष्ट्रीय पचायत की सदस्यता सम्बन्धी योग्यताएँ निम्नलिखित हैं—(1) नेपाली नागरिक होना चाहिए, (2) कम से कम 25 वर्ष की आयु हो, (3) शासकीय सेवा में नहीं होना चाहिए, लेकिन मन्त्री एवं सहायक मन्त्री इस नियम से मुक्त हैं, (4) गोपनीयता भंग करने का अपराधी नहीं होना चाहिए, और (5) किसी विधि के अंतर्गत अयोग्य न ठहराया गया हो।

सम्राट राष्ट्रीय पचायत के किसी सदस्य का गोपनीयता भंग करने के आरोप में आयोग द्वारा पदच्युत करने की सिफारिश करने पर उस पदच्युत कर सकता है। राष्ट्रीय पचायत का अध्यक्ष, सर्वोच्च न्यायालय का न्यायाधीश तथा राज्यसभा का एक सदस्य इस आयोग के सदस्य होते हैं।

अध्यक्ष—राष्ट्रीय पचायत का एक अध्यक्ष होता है जो पचायत की सिफारिश पर पचायत द्वारा नियुक्त किया जाता है। इसका कायकाल 2 वर्ष है। वह पुनर्निर्वाचित हो सकता है। राष्ट्रीय पचायत के कुल सदस्या के दो तिहाई सदस्या के बहुमत की सिफारिश पर सम्राट अध्यक्ष को पदच्युत कर सकता है। अध्यक्ष पद के रिक्त होने या बीमारी या अन्य कारण से अपने दायित्वों का सम्पादन न कर सकने पर सम्राट के आदेश पर उपाध्यक्ष अध्यक्ष के कार्यों को सम्पादित करता है।

और राजनीतिक वातावरण भ्रष्ट था। नेपाल का वर्तमान संविधान 1962 ई. में लागू किया गया जो एक समिति के सहयोग से बनाया गया था। इसकी मुख्य विशेषताएँ निम्न हैं—(1) यह लिखित, निमित्त एवं कठोर संविधान है (2) सम्राट द्वारा प्रदत्त है सम्प्रभुता सम्राट में निहित है। सम्राट सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था की केंद्रीय धुरी है, (3) नेपाल एक स्वतंत्र, अविभाज्य एवं सावभौम राजतन्त्रीय हिन्दू राज्य है, (4) विकेंद्रित लोकतंत्र के आधार पर पचायती व्यवस्था की स्थापना की गयी है (5) मौलिक अधिकारों एवं सावजनिक नीति के उद्देश्यों एवं सिद्धांतों का संविधान में उल्लेख है, (6) एकात्मक राज्य एवं (7) संसदीय तथा अध्यक्षत्मक शासन-प्रणालियों का मिश्रण है। नेपाली संविधान देश की मौलिक विधि (fundamental law) है।

राष्ट्रीय पचायत का अध्यक्ष उत्तम अधिवेशन की अध्यक्षता करता है, पचायत क अधिवेशन म अनुशासन रखता है, सदन का वायग्रम निर्धारित करता है एवं विभिन्न वायग्रम का समय निश्चित करता है तथा राष्ट्रीय पचायत के नियमों का पालन कराता है। एक प्रवार स वह सम्राट एवं राष्ट्रीय पचायत के मध्य कड़ी का वाय करता है। वह किसी भी सदस्य का अनुशासन भग वरन पर दण्ड दे सकता है, उस निष्ठासित एवं सदस्यता से निलम्बित कर सकता है, सदस्या को मापण एवं वाद-विवाद की अनुमति प्रदान करता है विवाद की स्थिति म निर्णायक मत देता है। वैसे सामायत वह मन नहीं देता ह। अध्यक्ष की स्थिति अन्य देशों के विधानमण्डल के अध्यक्षों की ही नालि है।

राष्ट्रीय पचायत अपन सदस्या म स एक को उपाध्यक्ष चुनती है जो अध्यक्ष की अनुपस्थिति म राष्ट्रीय पचायत के अधिवेशन की अध्यक्षता करता है।

सत्र—सम्राट को पचायत क अधिवेशन को बाहूत वरन का अधिकार प्राप्त है लेकिन प्रथम एवं द्वितीय अधिवेशन के मध्य 6 माह स अधिक का अंतर नहीं होना चाहिए। सम्राट को राष्ट्रीय पचायत का अधिवेशन निश्चित तिथि के पूव बाहूत करन का अधिकार है। प्रथम सर्वधानिक ससोधन (1967 ई) क पूव राष्ट्रीय पचायत के खुले अधिवेशन नहीं होते थ। सभी अधिवेशन बंद कमरे म हुआ करत थे। लेकिन अब सम्मेलन म कुछ श्रेणिया की पचायतों एवं वर्गीय सगठनों के प्रतिनिधिया को उपस्थित होने की अनुमति है। सम्राट को प्रेस एवं जनता क लिए भी अधिवेशन खुला घोषित करने का अधिकार है। सम्राट को राष्ट्रीय पचायत क अधिवेशन म मापण दन का अधिकार है तथा वह राष्ट्रीय पचायत को सदश भी भेज सकता है। राष्ट्रीय पचायत के सदस्या को बहुमत से सम्राट के पास सदश भेजने का अधिकार है। कुल सदस्य-सत्या के एक तिहाई सदस्या की उपस्थिति गणपूति क लिए अनिवाय है।

काय—राष्ट्रीय पचायत क काय एवं दायित्व निम्नवत् है

विधायी काय—वह दश का एक मात्र विधानमण्डल है। विधि निर्माण उसका प्रमुख काय है। राष्ट्रीय पचायत क विधेयक सम्राट की स्वीकृति के पश्चात ही विधि बनते हैं। वित्त, सवा एवं भौतिक अधिकार सम्बन्धी विधेयक सम्राट की पूव-स्वीकृति से ही राष्ट्रीय पचायत म उपस्थित किय जा सकते है। सम्राट को अध्यादेश जारी करने का अधिकार है लेकिन ऐसे अध्यादेशों को राष्ट्रीय पचायत क आगामी सत्र म प्रथम अधिवेशन के सात दिन क अंदर उपस्थित करना आवश्यक है। यदि अध्यादेश को पचायत स्वीकृत नहीं करती है तो वे तुरंत समाप्त हो जात हैं। यदि वे पचायत के सत्र म स्वीकृति हेतु उपस्थित नहीं किय जाते तो राष्ट्रीय पचायत के अधिवेशन के 40 दिना क पश्चात स्वत ही समाप्त हो जात है।

कायपालिका सम्बन्धी काय—मन्त्रिमण्डल के सदस्य राष्ट्रीय पचायत के

सदस्य होते हैं। राष्ट्रीय पचायत के सदस्यों को उनके कार्यों की आलोचना का अधिकार है। वे प्रश्न, पूरक प्रश्न पूछ सकते हैं एवं वाद-विवाद की माँग कर सकते हैं। राष्ट्रीय पचायत अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर सकती है। किसी मंत्री के विरुद्ध राष्ट्रीय पचायत के सदस्य अपने 2/3 बहुमत से अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर सकते हैं। लेकिन सम्राट ऐसे प्रस्तावों को स्वीकृत या अस्वीकृत करने के लिए स्वतंत्र है। स्मरणीय है कि मंत्रिमण्डल राष्ट्रीय पचायत के प्रति उत्तरदायी न होकर सम्राट के प्रति उत्तरदायी होता है।

न्यायिक कार्य—राष्ट्रीय पचायत को सर्वोच्च न्यायालय के किसी न्यायाधीश की अक्षमता या कदाचार के कारण असमर्थ होने पर उस पदच्युत करने हेतु सम्राट को सम्बोधित करने का अधिकार है।

वित्तीय कार्य—वार्षिक बजट पारित करना और कर निर्धारण राष्ट्रीय पचायत द्वारा ही किया जाते हैं। संचित निधि पर भारित व्यय को राष्ट्रीय पचायत पारित नहीं करती है अपितु उन पर केवल सदन में वाद-विवाद होता है।

अन्य कार्य—राष्ट्रीय पचायत अपने अध्यक्ष एवं समितियों के सदस्यों का निर्वाचन करती है। संवैधानिक सशोधन के हेतु निर्मित विशिष्ट समिति में राष्ट्रीय पचायत की स्थायी समिति के सदस्य होते हैं।

मूल्यांकन

राष्ट्रीय पचायत विधायी सदन है। लेकिन इसका गठन एवं शक्तियाँ लोकतन्त्रीय सिद्धांतों पर अपेक्षाकृत कम ही आधारित हैं। यह अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित सदन है। मंत्रिमण्डल (कार्यपालिका) इसके प्रति उत्तरदायी नहीं है। राष्ट्रीय सभा के सदस्य सदन के दो-तिहाई बहुमत से मंत्री को पदच्युत करने की केवल माँग कर सकते हैं, इस माँग को स्वीकार या अस्वीकार करना सम्राट की इच्छा पर निर्भर है। संवैधानिक सशोधन के सम्बन्ध में इसे कोई शक्ति प्राप्त नहीं है। यह सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को पदच्युत करने की केवल सिफारिश कर सकती है। यह मंत्रिमण्डल पर केवल प्रश्न पूछ कर नियंत्रण रख सकती है। लेकिन इस प्रकार का नियंत्रण व्यवहार में निष्प्रभावी है क्योंकि मंत्रिमण्डल सम्राट के प्रति उत्तरदायी होता है। इसकी स्थिति ब्रिटिश संसद एवं भारतीय संसद की तुलना में नगण्य है। यह बहुत कुछ स्वतंत्रता से पूर्व की 'भारतीय केंद्रीय धारासभा' के समकक्ष है। नेपाल में दलीय व्यवस्था का अभाव है। फलस्वरूप राष्ट्रीय पचायत के सदस्य व्यक्तिगत रूप में ही अपने विचार व्यक्त करते हैं। राजनीतिक दलों को 1962 ई. में समाप्त करके उनके स्थान पर 5 वर्गीय संगठनों¹¹¹ का निर्माण किया गया है।

111 ये वर्गीय संगठन इस प्रकार हैं (1) नेपाल कृषक संगठन, (2) नेपाल युवक संगठन, (3) नेपाल नारी संगठन (4) नेपाल श्रमिक संगठन, एवं (5) नेपाल भूतपूर्व सैनिक संगठन।

इसके अतिरिक्त राष्ट्रीय पचायत में कुछ मनोनीत सदस्य होते हैं। अतः ऐसे सदन में यह अपेक्षा नहीं की जा सकती कि वह राज्यसत्ता का केन्द्र बन सकेगा। नेपाल में राष्ट्रीय पचायत की स्थिति सम्राट की तुलना में गौण है। श्रीमन्नारायण अग्रवाल के अनुसार नेपाल नरेश दल-विहीन पचायती लोकतंत्र की इस प्रणाली की स्थापना के लिए कृत सकल्प हैं। उनके इस प्रयत्न के विरुद्ध सदेह व्यक्त किये जाते रहे हैं एवं प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष रूप में ससदीय लोकतंत्रीय व्यवस्था की स्थापना की माँग उठती रही है। नेपाली कांग्रेस के नेता बी पी कोइराला इस मत के मुख्य समर्थक हैं। नेपाल नरेश की दृष्टि में राजनीतिक दलों की पुनर्स्थापना नेपाल जैसे देश में कल्याणकारी राज्य की स्थापना की दृष्टि से उचित नहीं है। नेपाली पचायती व्यवस्था में ग्राम्य स्तर पर वयस्क मताधिकार पर प्रत्यक्ष प्रजातंत्र की स्थापना की गयी है। जिला क्षेत्र, एवं राष्ट्रीय स्तर के उच्च निकाय अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होते हैं। श्रीमन्नारायण अग्रवाल के अनुसार, 'मैं छोटे एवं विकासोन्मुख देश नेपाल में इस प्रकार के प्रजातंत्र में कोई हानि नहीं देखता। गांधीजी ने स्वतन्त्र निम्नतम स्तरों पर प्रत्यक्ष लोकतंत्र एवं शीपस्थ सस्थाओं के लिए अप्रत्यक्ष निर्वाचन का सुझाव दिया है। नेपाल की इस लोकतंत्रीय व्यवस्था का मुख्य दोष एवं कमी यह है कि राष्ट्रीय पचायत को प्रधानमंत्री के रूप में कार्य करने हेतु अपना नेता चुनने की अनुमति प्राप्त नहीं है। वर्तमान व्यवस्था के अंतर्गत यदि सम्राट उचित समझे तो राष्ट्रीय पचायत के परामर्श के पश्चात् वह प्रधान मंत्री की नियुक्ति कर सकते हैं।'¹¹²

पाकिस्तान का विधानमण्डल

1962 ई. के पाक संविधान के अंतर्गत पाकिस्तान विधानमण्डल एकसदनीय था। इसको राष्ट्रीय सभा (National Assembly) की सत्ता दी गयी थी एवं इसकी सदस्य संख्या 156 थी। 1967 ई. में संवैधानिक संशोधन द्वारा इसकी सदस्य-संख्या बढ़ाकर 218 कर दी गयी थी। राष्ट्रीय सभा में 6 स्थान स्त्रियों के लिए सुरक्षित किये गये थे तथा पूर्वी एवं पश्चिमी पाक से बराबर संख्या में सदस्य निर्वाचित किये गये थे। 1967 ई. के संवैधानिक संशोधन द्वारा 10 स्थान भूतपूर्व राष्ट्रपतियों, विधानमण्डलों के अध्यक्षों, राज्यपालों, मंत्रियों एवं कला, विज्ञान या साहित्य के क्षेत्र में रघातिनामा विद्वानों के लिए सुरक्षित किये गये थे जिस 1970 ई. से क्रियाविध किया जाना था। राष्ट्रीय सभा का कार्यकाल 5 वर्ष था लेकिन इसे इस अवधि से पूर्व भी विघटित किया जा सकता था और अपन कार्यकाल की समाप्ति पर सदन स्वतः विघटित हो जाता था। राष्ट्रीय सभा को आहूत करने एवं उसके सत्रावसान तथा स्थगित एवं विघटित करने के अधिकार राष्ट्रपति को प्राप्त थे। राष्ट्रीय सभा के अध्यक्ष को एक-तिहाई सदस्यों द्वारा मांग करने पर सदन को आहूत करने का अधिकार था लेकिन राष्ट्रपति इस स्थिति में मांग करने पर सदन को आहूत करने एवं राष्ट्रीय सभा के अध्यक्ष एवं उपाध्यक्ष ने स्थानों के

रिक्त होने पर सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश को राष्ट्रीय सभा को जाहूत करने का अधिकार था। राष्ट्रपति राष्ट्रीय सभा को विघटित कर सकता था लेकिन विघटन की तिथि से तीन माह के अंदर निर्वाचन का होना आवश्यक था। राष्ट्रीय सभा का निर्वाचन निर्वाचक मण्डल के सदस्यों द्वारा किया जाता था।¹¹³ प्रति 6 माह में इसका एक अधिवेशन होना अनिवार्य था। इसका अध्यक्ष राष्ट्रीय सभा के सदस्यों द्वारा चुना जाता था। राष्ट्रपति के पदच्युत होने तथा उसकी शारीरिक या मानसिक अस्वस्थता की दशा में राष्ट्रीय सभा का अध्यक्ष राष्ट्रपति के रूप में कार्य कर सकता था। विधान मण्डल के अध्यक्षों के परम्परागत कर्तव्य अध्यक्ष द्वारा सम्पादित किये जाते थे।

- 113 15 अगस्त, 1947 ई. को भारत विभाजन के साथ पाकिस्तान का जन्म हुआ है। इस प्रदेश का उदय मुस्लिम साम्प्रदायिकता एवं द्विराष्ट्र सिद्धांत का परिणाम है। 1961 ई. में इसकी जनसंख्या 9 करोड़ थी। यह मुस्लिम बहुल देश है। जन्म के समय पाकिस्तान के दो भाग थे—पूर्वी पाकिस्तान जो अब बंगला देश के रूप में सम्पूर्ण-प्रभुत्व सम्पन्न राष्ट्र बन चुका है, एवं पश्चिमी पाकिस्तान। पाकिस्तान इस्लामी राज्य है। पाकिस्तान में व्यक्तिगत एवं सामाजिक जीवन के प्रत्येक पहलू पर इस्लाम छाया हुआ है। पाकिस्तान का प्रथम संविधान 1956 में बना था। 1947 से 1956 ई. तक पाकिस्तान का शासन भारतीय शासन अधिनियम, 1935 ई. के अनुसार समर्थित किया गया था एवं उसके अनुसार चलता रहा। इसमें आवश्यकतानुसार समय-समय पर परिवर्तन कर दिये गये थे। पाकिस्तान के निर्माता श्री मोहम्मद अली जिन्ना 1947 ई. में ही प्रथम गवर्नर जनरल नियुक्त किये गये थे। 1947 ई. में गठित पाक संविधान सभा भारत शासन अधिनियम 1935 ई. के अनुसार संघीय व्यवस्थापिका के रूप में कार्य करती रही। इसके अतिरिक्त एक संघीय न्यायालय (Federal Court) भी था। संविधान सभा ने 1956 ई. में संविधान-निर्माण का कार्य पूरा किया और 23 मार्च, 1956 को नवीन संविधान लागू किया गया। 1956 ई. के पाक के इस्लामी गणराज्य की मुख्य विशेषताएँ निम्नवत हैं— (1) इस्लाम के सामाजिक न्याय के सिद्धांतों पर पाक राज्य का निर्माण किया गया था। (2) संविधान में नीति निर्देशक तत्वा की व्यवस्था की गयी थी। (3) वित्त-आयोग एवं राष्ट्रीय वित्त समिति की स्थापना की गयी थी। (4) संघ गणराज्य की स्थापना की गयी एवं अवशिष्ट शक्तियाँ प्रांतों का प्रदान की गयीं। (5) गवर्नर-जनरल के स्थान पर निर्वाचित राष्ट्रपति का विधान किया गया। (6) के.ए. प्रान्तों में एकसदनीय विधानमण्डल की स्थापना की गयी। (7) संसदीय शासन-व्यवस्था की स्थापना की गयी थी तथा पाक राष्ट्रपति के लिए मंत्रियों के परामर्श पर कार्य करना आवश्यक था। (8) सर्वोच्च न्यायालय एवं उच्च न्यायालयों की स्थापना की गयी थी। न्यायपालिका संविधान की संरक्षक थी एवं उसे व्याख्या का अधिकार प्राप्त था। (9) संविधान में मौलिक अधिकारों का उल्लेख किया गया था। (10) एकल नागरिकता का निर्माण किया गया। (11) संविधान कठोर नहीं था। कुछ अस्थायी अनुच्छेदों का निर्माण द्वारा संविधान में संशोधन किया जा सकता था जो मसद द्वारा निरस्त न किये जाने तक प्रभावी होते थे।

राष्ट्रीय सभा का मुरय काय विधि निर्माण करना था और सविधान द्वारा उल्लिखित विधि निर्माण के सिद्धांता का उसके द्वारा पालन आवश्यक था। यायालय को इन सिद्धांतों के विपरीत विधियों को अवैधानिक घोषित करने का अधिकार दिया गया था। विधियाँ के पारित होने के 30 दिन के भीतर उन्हें स्वीकृत या अस्वीकृत करने का अधिकार दिया गया था। राष्ट्रीय सभा अस्वीकृत विधेयकों को पुनः अपने दो तिहाई बहुमत से पारित कर सकती थी। ऐसी अवस्था में राष्ट्रपति के लिए 10 दिन के भीतर पुनः पारित विधेयक को स्वीकृति देना आवश्यक था या वह सभा को विघटित कर सकता था या विधेयक को जनमत संग्रह के लिए निर्वाचकगणों को भेज सकता था।

यह सविधान सफलतापूर्वक न चल सका। 7 अक्टूबर, 1958 ई. को फौज माशेल मोहम्मद अयूब खान ने सैनिक शासन की घोषणा कर दी एवं पाक राजनीति की सफाई का प्रयत्न किया। 17 फरवरी, 1960 ई. को अयूब खान द्वारा पाकिस्तान में ससदीय शासन की असफलता तथा नवीन सविधान की रूप रेखा प्रस्तुत करने के लिए एक आयोग की स्थापना की गयी। इस आयोग के प्रतिवेदन पर पाक के द्वितीय नवीन सविधान का निर्माण किया गया। यह 8 जून, 1962 को लागू हुआ।

अयूबशाही के विरुद्ध लोकतन्त्रीय शक्तियाँ धीरे धीरे सक्रिय होने लगी। 1967 ई. में पाकिस्तान में लोकतन्त्रीय आन्दोलन प्रारम्भ हुआ जो सफल नहीं हुआ। 1967 ई. में श्री मुट्टो ने लोकतन्त्र की स्थापना के लिए पीपुल्स पार्टी का निर्माण किया। 21 मार्च, 1969 ई. को राष्ट्रपति जनरल अयूब ने पाक सेनापति जनरल याहिया खान को पाकिस्तान का मुख्य सैनिक प्रशासक नियुक्त किया। उनके द्वारा 1962 ई. का सविधान रद्द कर दिया गया। 31 मार्च, 1969 ई. को वे राष्ट्रपति बने एवं 4 अप्रैल को उन्होंने 1962 ई. के सविधान के कुछ उपबन्धों को लागू किया तथा एक नवीन सविधान के निर्माण की घोषणा की। अक्टूबर 1970 को बयस्क मताधिकार के आधार पर राष्ट्रीय सभा के चुनाव हुए परन्तु नवीन राष्ट्रीय सभा 120 दिन में सविधान न बना सकी। फलस्वरूप नवीन निर्वाचन किये गये। पूर्वी पाकिस्तान में मुजीबुर्रहमान के नेतृत्व में आवाामी लोग ने इन निर्वाचना में 169 में से 167 स्थान प्राप्त किये। श्री मुट्टो को पीपुल्स पार्टी को 83 स्थान मिले। अयूब खान को शेष 61 स्थान प्राप्त हुए थे। मुट्टो एवं याहिया को मुजीब की नीति पसन्द नहीं थी अतः राष्ट्रीय सभा को बँटक स्थिति कर दी गयी। फलस्वरूप राजनीतिक गतिरोध उत्पन्न हो गया। पूर्वी पाक में पाक अधिकारियों के अत्याचारों ने उन्हें स्वतन्त्रता के लिए सघर्ष करने को बाध्य कर दिया। समस्त विद्रोह एवं सघर्ष के पश्चात् बंगला देश का जन्म हुआ। 20 दिसम्बर, 1971 ई. को पाक की पराजय के पश्चात् मुट्टो राष्ट्रपति बने। 1962 ई. के सविधान को समाप्त कर दिया गया। 1972 ई. में तृतीय नवीन सविधान बना। पूर्वी पाक को स्वतन्त्र होने के पश्चात् पाकिस्तान में पुनः ससदीय शासन की स्थापना की गयी है। सविधान के अनुसार पाकिस्तान को गणराज्य घोषित किया गया है। मौलिक अधिकारों की भी व्यवस्था की गयी है।

जनमत संग्रह में दाहिनाई बहुमत से समर्थन प्राप्त होने पर विवेक पारित हो जाता था। राष्ट्रीय सभा की वित्तीय शक्तियाँ नगण्य थीं। उसमें केवल वजेट के अनुदानों पर ही मतदान होता था यद्यपि सदस्यों को सम्पूर्ण वजेट पर बहुमत का अधिकार प्राप्त था। आय व्यय की किसी राशि का राष्ट्रीय सभा द्वारा अनुमोदन न किये जाने पर शासन का पदत्याग की आवश्यकता नहीं थी। सदस्या को बाद विवाद की सुविधा प्राप्त थी। वे प्रश्न एवं पूरक प्रश्न पूछ सकते थे परन्तु मंत्री उनका उत्तर देने के लिए बाध्य नहीं थे।

मूल्यांकन—पाक राष्ट्रीय सभा जनमत को नापने का उपयुक्त यंत्र नहीं थी। यह अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित सदन था। निर्वाचक मण्डल के सदस्यगण पाक की जनता का विकल्प नहीं हो सकते थे। निर्वाचन की जिस अप्रत्यक्ष व्यवस्था को मूब खा ने चाल किया था उसका मुख्य उद्देश्य दलीय व्यवस्था के दोषों को दूर करना था। लेकिन यह उद्देश्य भी पूर्ण नहीं हुआ। राष्ट्रीय सभा विधायी एवं वाद विवाद करने वाले सदन के रूप में भी ठीक ढंग से कार्य न कर सकी। उसकी शक्ति सीमित थी। राष्ट्रपति को कुछ विधायी अधिकार प्राप्त थे। इसके अतिरिक्त उसे सभा का विघटित करने की शक्ति भी प्राप्त थी। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति का व्यापक आपातकालीन विधायी शक्तियाँ प्राप्त थीं। राष्ट्रीय सभा की विनीय शक्ति नाममात्र की थी। सरकार पर उसका कोई नियन्त्रण नहीं था अपितु राष्ट्रीय सभा पर शासन का ही नियन्त्रण रहता था। राष्ट्रीय सभा में सरकार की पराजय का अत्र शासन द्वारा पदत्याग करना नहीं हुआ करता था। इस संविधान के अधीन पाक में एकसदनीय व्यवस्थापिका का अनायास प्रयोग किया गया था। स्मरणीय है कि पाक जैसे बड़े देशों में जहाँ भाषा एवं धर्म की विभिन्नताएँ पायी जाती हैं एवं संघीय शासन के लिए जो उर्वर भूमि है, वहाँ इस प्रयोग का असफल होना स्वाभाविक था।

12

व्यवस्थापिका—विधि-निर्माण प्रक्रिया एव सम्बन्धित विषय

[LEGISLATURES—LAW MAKING AND
THE RELATED SUBJECTS]

इस अध्याय में व्यवस्थापिका के प्रमुख दायित्व विधि निर्माण की प्रक्रिया एवं उससे सम्बन्धित विषयों जैसे व्यवस्थापिका के अध्यक्ष एवं उनके अधिकारों सम्बन्धी प्रश्नों का अध्ययन किया गया है। विधि निर्माण की भी विभिन्न देशों में पृथक् पृथक् प्रणालियाँ हैं। वित्त विधेयक एवं गैर वित्तीय विधेयक को पारित करने के लिए भिन्न पद्धतियाँ का प्रयोग किया जाता है। आज भी स्विट्ज़रलैंड के कुछ कैंटन एवं संयुक्त राज्य अमेरिका के कुछ राज्यों में प्रत्यक्ष रीति से विधि निर्माण होता है। हर देश में विधि निर्माण में व्यवस्थापिका की समितियाँ महत्वपूर्ण योग देती हैं। लेकिन ग्रेट ब्रिटेन व अमेरिका की समिति व्यवस्था में अंतर है। व्यवस्थापिका विधि निर्माण सम्बन्धी सभी दायित्वाओं को अनेक कारणों से स्वयं पूरा नहीं कर पाती है। कार्याधिक्य एवं समयाभाव तथा तकनीकी विषयों सम्बन्धी अपेक्षित ज्ञान का अभाव इसका प्रधान कारण है। अतः व्यवस्थापिका विधि से सम्बन्धित सामान्य सिद्धांतों को निर्धारित करके तत्सम्बन्धी नियमों एवं उपनियमों के निर्माण का दायित्व कार्यपालिका को सौंप देती है। इस व्यवस्था को प्रदत्त विधान (Delegated Legislation) कहते हैं। इस अध्याय में व्यवस्थापिका के अध्यक्ष, विभिन्न विधि निर्माण पद्धतियाँ, एवं समिति व्यवस्था का उल्लेख किया गया है तथा अगले अध्यायों में प्रत्यक्ष विधि निर्माण¹, प्रदत्त व्यवस्थापन एवं सदस्यों के विशेषाधिकारों सम्बन्धी प्रश्नों का अध्ययन किया गया है।

व्यवस्थापिका के अध्यक्ष

विधि निर्माण व्यवस्थापिका का प्रधान कार्य है। बाद विवाद एवं विचार-

विमर्श विधि निर्माण के आवश्यक एवं अनिवार्य तत्त्व हैं। इस उद्देश्य की पूर्ति हेतु व्यवस्थापिका की अपनी काय-पद्धति या काय संचालन रीति और उसी से सम्बंधित नियम भी होने हैं। इन नियमों का क्रियाव्ययन व्यवस्थापिका के बहुमध्यक सदस्य एवं समाज की याय एवं विवेक की धारणा तथा विधानमण्डल द्वारा विचाराधीन एवं सम्पादन किये जाने वाले काय की प्रकृति सम्बंधी ज्ञान पर निर्भर करता है। व्यवस्थापिका की प्रतिष्ठा उसके निणय पर निर्भर करती है। व्यवस्थापिका के काय संचालन सम्बंधी नियमों को भली-भाँति क्रियावित करने के लिए एक अधिकारी की आवश्यकता है जो उनकी व्याख्या कर सके एवं उन्हें व्यवहार में ला सके। अतः फाइनर न अनुसार विधानमण्डल के "अध्यक्ष (Presiding Officer) में अनेक गुण होने चाहिए विचार शक्ति के समय निपुणता या चतुराई (tact) के साथ-साथ उसे पर्याप्त सज्जमाना चाहिए जिससे कि नुटियों को पकड़कर अव्यवस्था को रोक जा सके। उसका प्रमुख गुण उसकी निणय-शक्ति एवं निष्पक्षता है एवं (अध्यक्ष के लिए) नियमों का ज्ञान की आवश्यकता सुस्पष्ट ही है।" निष्पक्षता के लिए किसी स्पष्ट प्रमाण की आवश्यकता नहीं होती है। फ्रेंच राष्ट्रीय सभा (French National Assembly) एवं संयुक्त राज्य अमेरिका के प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष निष्पक्ष नहीं होते। अध्यक्ष के पक्षपातपूर्ण दृष्टिकोण एवं व्यवहार से समय का अपव्यय होता है क्योंकि ऐसी अवस्था में उसके निणयों को प्रतिक्षण चुनौती दी जा सकती है। इसका एक अन्य दुष्परिणाम भी होता है। विधि निर्माण में यदि शासन अत्यधिक हस्तक्षेप करता है तो उस पर यह आरोप लगाया जा सकता है कि जो विधियाँ पारित की गयी हैं वे अनुचित ढंग से पारित की गयी हैं। ऐसी अवस्था में विधियाँ अपनी पवित्रता एवं प्रभाव खो बैठती हैं। इसके अतिरिक्त अध्यक्ष का पक्षपातपूर्ण व्यवहार से व्यवस्थापिका में अव्यवस्था की दूर सम्भावना रहती है। अन्य व्यवस्थापिकाओं की अपेक्षा ब्रिटिश सदन के अध्यक्ष अपने आचरण में प्रणत निष्पक्ष होते हैं। संसदीय देशों में निम्न सदन के अध्यक्ष की निष्पक्षता एवं निदलीयता लोकतन्त्र की सफलता के लिए यायपानिका की निष्पक्षता एवं संसदीय संप्रभुता का समान ही आवश्यक है।

उच्च सदनों के अध्यक्ष

अग्रिम पृष्ठा में निम्न सदन के अध्यक्षों (speakers) का विस्तार में अध्ययन किया गया है। यही यह स्मरणीय है कि उच्च सदनों के भी अध्यक्ष (Presiding Officers) होते हैं। अध्यक्ष का अतिरिक्त व्यवस्थापिका के अन्य अधिकारी भी होते

- 2 A Presiding officer needs many qualities for instance tact and sufficient alertness during hours of speeches to detect and stop any disorder. The prime qualities are decision and impartiality. The need for a knowledge of rules is obvious"—Finer, H op cit. p. 474

है, यथा—व्यवस्थापिका के सचिव एवं उसके अन्य सहयोगी अधिकारी।³ व्यवस्थापिका का अपना सचिवालय भी होता है।

ब्रिटिश लॉर्डसभा के अध्यक्ष को लाड चांसलर (Lord Chancellor)⁴ कहते हैं। वह मन्त्रिमण्डल का सदस्य होता है और मन्त्रिमण्डल के कार्यकाल-पर्यन्त लाडसभा का अध्यक्ष रहता है। उसकी नियुक्ति क सदन में सदन से परामर्श नहीं किया जाता। प्रधानमंत्री इसके नाम की सिफारिश करता है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य के रूप में वह लाडसभा का पदेन अध्यक्ष है। काम में सभा के स्पीकर की तुलना में लॉर्डसभा के अध्यक्ष की शक्तियां नगण्य हैं। उदाहरण के लिए, यदि दो सदस्य एक साथ बोलने के लिए खड़े होते हैं तो यह निषेध करना सदन का कार्य है कि पहले कौन बोलेगा। लॉर्डसभा में व्यवस्था स्थापित करने का दायित्व अध्यक्ष का नहीं अपितु सदन ही का होता है। सदस्यगण अध्यक्ष को सम्बोधित न करके साथी-साथी को 'My Lords' कह कर सम्बोधित करते हैं। यदि लॉर्ड चांसलर पीयर है तो वह सदन के वाद विवाद में भाग ले सकता है अन्यथा नहीं। वाद विवाद में भाग लेते समय वह अध्यक्ष की कुर्सी से हट जाता है। वह दलीय आधार पर मत भी दे सकता है लेकिन उसे निर्णायक मत प्राप्त नहीं है। उसकी अनुपस्थिति में नाउन द्वारा नियुक्त डिप्टी स्पीकर या सदन द्वारा नियुक्त उपाध्यक्ष सदन की अध्यक्षता करता है।

अमेरिकी सीनेट का अध्यक्ष अमेरिकी सभा का उपराष्ट्रपति होता है।⁵ इस प्रकार, भारतीय उच्च सदन (राज्यसभा) की अध्यक्षता भी उपराष्ट्रपति (vice president) करता है। दोनों ही उपराष्ट्रपति अपने-अपने देशों के उच्च सदन के पदे अध्यक्ष होते हैं। दोनों ही अपने कार्यकाल पर्यन्त अपने-अपने सदन की अध्यक्षता करते हैं। उनके अधिकार व शक्तियां निम्न सदन के अध्यक्षों (स्पीकर) की ही भांति होती हैं। भारत में उपराष्ट्रपति की अनुपस्थिति में सदन की अध्यक्षता सदन अपने में से ही उपाध्यक्ष का निर्वाचन करता है।⁶ उपाध्यक्ष को सदन साधारण बहुमत से प्रस्ताव पारित करके पदच्युत कर सकता है। भारतीय उपराष्ट्रपति सदन का सदस्य नहीं होता, उसे केवल निर्णायक मत प्राप्त है।⁷

अमेरिकी उपराष्ट्रपति सीनेट का सदस्य नहीं होता वह सीनेट के बहुमत दल से

3 Other permanent officials of the House of Lords are the clerk of the parliament, the Clerk Assistant the Reading Clerk the Fourth Clerk (Judicial) the Gentleman Usher of the Black Rod and Sergeant at Arms The British Parliament B I S Monogram, May 1973 p 8

4 Ibid pp 7 8

5 Article 1 Section III of the U S Constitution
Ogg and Ray Essentials of American Government 1967 quoted by see pp 201 202

6 Article 89

7 Article 100 (2)

मिन दल का हो सकता है। सीनेट की समितियों को वह नियुक्ति नहीं करता और केवल विवाद की स्थिति में ही निर्णायक मत देता है। सीनेट का अध्यक्ष प्रत्येक सदस्य का उमी क्रम में विचार व्यक्त करने का अवसर देता है जिस क्रम में वे खड़े हात जाते हैं। अतः उसे प्रतिनिधि सदन के स्पीकर की भांति स्वीकृत करने (recognition) की शक्ति प्राप्त नहीं है। उपराष्ट्रपति प्रतिनिधि सदन के स्पीकर की भांति सीनेट का मतत्व नहीं करता है। सीनेट में वाद-विवाद सम्बन्धी इस परम्परा का विकास हुआ है कि अध्यक्ष दोनों दलों के साथ निष्पक्ष व्यवहार करेगा। सीनेट अपने में से ही अस्थायी अध्यक्ष (President pro Tempore) को चुनती है जो अध्यक्ष की अनुपस्थिति में सीनेट की अध्यक्षता करता है। अस्थायी अध्यक्ष यद्यपि सीनेट द्वारा निर्वाचित होता है परन्तु व्यवहार में वह बहुमत दल की समिति द्वारा निर्वाचित किया जाता है एवं प्रतिनिधि सदन के स्पीकर की भांति बहुमत दल का नेता होता है। जॉर्ज एव रे के अनुसार प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष की भांति अस्थायी अध्यक्ष का पद दलीय है और वह बहुमत दल के कार्यक्रम को आगे बढ़ाने का प्रयत्न करता है।⁸

ब्रिटिश कॉमन्स सभा का अध्यक्ष

ब्रिटिश कॉमन्स सभा के अध्यक्ष का स्पीकर कहा जाता है यद्यपि वह कामन्स सभा के वाद विवाद एवं विचार विमर्श में कभी कोई भाग नहीं लेता। वह जब कभी बोधता है तब लोकसभा में नहीं अपितु लोकसभा की तरफ से बोलता है। स्पीकर के पद की उत्पत्ति अतीत के गत में विनीत है। उसका पद सम्मान, प्रतिष्ठा एवं सत्ता का है। प्रथम ज्ञात स्पीकर का नाम सर थॉमस हंगरफोर्ड (Sir Thomas Hungerford) था। वे 1377 ई. में अध्यक्ष थे।⁹ प्राचीन काल में स्पीकर कॉमन्स सभा का प्रवक्ता होता था। वह सदन की तरफ से राजा के समक्ष आवेदन एवं प्रार्थना-पत्र को प्रस्तुत किया करता था। इस पद का विगत 600 वर्षों में विकास हुआ है। प्रारम्भ में स्पीकर की नियुक्ति राजा द्वारा की जाती थी। लेकिन अब स्पीकर निर्वाचित होने लगा है परन्तु इसके पश्चात् भी जसा कोक (Coke) ने 1648 ई. में कहा है, 'परम्परा यह बनी हुई है कि राजा किसी योग्य एवं विद्वान व्यक्ति को स्पीकर नामांकित करता है और कॉमन्स सभा द्वारा उसका निर्वाचन किया जाता है।' आज तृतीय के काल तक स्पीकर के निर्वाचन में राजा का प्रभाव होता था। आज भी स्पीकर के निर्वाचन को राजा द्वारा स्वीकृत किया जाता है लेकिन यह केवल औपचारिकता मात्र ही है। निश्चय तब स्पीकर या अध्यक्ष का निर्वाचन कामन्स सभा द्वारा होता है लेकिन व्यवहार में प्रधानमंत्री किसी योग्य व्यक्ति का मंत्रिमण्डल के सदस्य एवं विरोधी दल के नेता के परामर्श से चयन करता है। इसके पश्चात् कामन्स सभा के सदस्यों द्वारा

8 Ogg and Ray *op cit*, p 202

9 कामन्स सभा के कुछ प्रमुख स्पीकरों के नाम हैं—पीटर डी माउण्टफोर्ड (Peter de Montfort), सर थॉमस मूर (Sir Thomas Moore), सर एडवर्ड कोक (Sir Edward Coke) एवं सर विलियम लेंथाल (Sir William Lenthall)।

उसका नाम प्रस्तावित किया जाता है एवं दो वैयक्तिक सदस्य उसका समर्थन करते हैं। स्पीकर का निर्वाचन दलीय आधार पर होता है। सामान्य बहुमत दल के ही किसी सदस्य का नाम प्रस्तावित किया जाता है लेकिन विरोधी दल से इस सम्बन्ध में परामर्श अनिवार्यतः किया जाता है। जिस नाम के सम्बन्ध में विरोधी दल सहमत नहीं होता है, प्रधानमंत्री द्वारा उस नाम को प्रस्तावित नहीं किया जाता है। इस परम्परा का उद्देश्य अध्यक्ष के निर्वाचन का सबसे सम्मति से करना है। यद्यपि अध्यक्ष का निर्वाचन दलीय आधार पर होता है परन्तु निर्वाचन के पश्चात् वह निदलीय हो जाता है एवं पूर्ण निष्पक्षता से आचरण करता है।

निष्पक्षता, निदलीयता एवं स्वायत्तिय ब्रिटेन के संसदीय प्रणाली में अपन का परम्परागत अंग है। वह निष्पक्षता से सदन के नियमों का पालन करता है।

निष्पक्षता, निदलीयता एवं स्यायित्व ब्रिटेन के स्पीकर की मुख्य विशेषताएँ हैं। वह निष्पक्षता से सदन के नियमों का पालन करता है और राजनीतिक दलबंदी से अपन का पूर्णस्वर्ण पृथक् रखता है। निर्वाचित होने के पश्चात् स्पीकर राजनीतिक दल से पूर्णस्वर्ण सम्बन्ध विच्छेद कर लेता है। चार्ल्स प्रथम के शासन काल में घटित एक घटना से उसकी निष्पक्षता पर प्रकाश पड़ता है।¹⁰ चार्ल्स प्रथम (1625-1647) का सदन से सघर्ष छिड़ा हुआ था। चार्ल्स ने 1642 ई. में एक दिन कामेस सभा में घुसकर स्पीकर से पूछा कि उसका विरोध करने वाले विद्रोही पाँच सदस्य कहाँ हैं ? तत्कालीन स्पीकर लिनथॉल (Linthall) ने इस पर यह उत्तर दिया था कि "महाराज इस स्थान पर कामेस जिसका कि मैं सबक हूँ के निर्देशन के अलावा मुझे देखने एवं कुछ कहने के लिए आस एवं जिज्ञा प्राप्त नहीं है। स्पीकर सदन के नियमों एवं कार्य पद्धति का निष्पक्ष संरक्षक होता है। फलतः नवीन निर्वाचन में वह निर्विरोध निर्वाचित होता है। यद्यपि स्पीकर का निर्वाचन कामेस सभा की अवधि के लिए होता है परन्तु ग्रेट ब्रिटेन में इस परम्परा का विकास हुआ है कि स्पीकर जब तक चाहता है अपने पद पर बना रहता है। एक बार अव्यक्त निर्वाचित होने का जय मृत्युपत्र तय जयात जीवन भर के लिए अव्यक्त नियुक्त होता है। वह स्वेच्छा से अपने पद से त्याग पत्र दे सकता है। उसका विरुद्ध निर्वाचनों में कोई अय प्रत्याशी खड़ा नहीं किया जाता है।¹¹ यह परम्परा 1722 ई. में स्पीकर कॉम्पटन (Compton) के समय से प्रारम्भ

10 Keir Sir David Lindsay
Britain, 1955 P 482

11 इस परम्परा का एक दोष यह है कि वह स्पीकर को

The Constitutional History of England

10 Keir Sir David Lindsay
Britain, 1955 p 482

11 इस परम्परा का एक दोष यह है कि जिस निर्वाचन क्षेत्र में वह व्यावहारिक रूप से प्रतिनिधित्व से दूर रखा गया है कि अध्यक्ष प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचन तक यह प्रणाली प्रारम्भ

The Constitutional History of Modern

11 इस परम्परा का एक दोष यह है कि जिस निर्वाचन क्षेत्र से स्पीकर चुना जाता है वह व्यावहारिक रूप से प्रतिनिधित्व से वंचित हो जाता है। जत यह सुभाव दिया गया है कि अध्यक्ष एवं कल्पित निर्वाचन क्षेत्र से चुना जाये। लेकिन अभी तक यह मुझव नियाया वत नही हो सका है। फाइनर इस तक को कि निर्वाचन क्षेत्र प्रतिनिधित्व से वंचित हो जाता है हास्यास्पद मानता है। 1939 ई म कॉमन्स सभा की एव प्रवर समिति ने इस प्रश्न पर एक रिपोर्ट दी है। प्रवर समिति के ऐतिहासिक एवं गुलनात्मक शोध का यह निष्पय है कि निर्वाचन-क्षेत्र का अकला छोड दना अच्छा है। स्पीकर को भी अय सदस्या की भाति निर्वाचित

हुई है। 1895 ई. में वालफोर ने स्पीकर गुली का विरोध करके इस परम्परा को तोड़ने की धमकी दी थी लेकिन निर्वाचनों में अनुदार दल का बहुमत प्राप्त होने के कारण वालफोर ने अपने विचार को क्रियान्वित नहीं किया। 1935 ई. में श्रम दल ने इस स्थापित परम्परा के विरुद्ध स्पीकर फिटजरो (Fitzroy) को उम्मीदवार खड़ा किया था लेकिन उसे केवल असफलता ही हाथ लगी थी क्योंकि अनुदार दल एवं उदार दल ने पुराने स्पीकर का ही समर्थन किया था। 1839 ई. में Shaw Lefevre सबसे प्रथम एक सभ में ही स्पीकर चुने गये थे। 1951 ई. में भी स्पीकर के पद पर सभ हुआ था। इस समय श्रम दल विरोधी दल था। अनुदारदलीय उम्मीदवार का विरोध तो श्रम दल ने नहीं किया परन्तु यह प्रस्तावित किया कि भूतपूर्व उपाध्यक्ष अपने व्यापक अनुभव के कारण एक योग्य उम्मीदवार है। अतः मतदान हुआ जिसमें अनुदारदलीय प्रत्याशी विजयी घोषित किया गया। सामान्यतः स्पीकर के पद के लिए ऐसे प्रत्याशी का नाम प्रस्तावित किया जाता है जो दीर्घकाल तक शासन का सदस्य नहीं होता तथा सत्रिय राजनीतिज्ञ और साधन या अर्थ समिति के अध्यक्ष अथवा उपाध्यक्ष के रूप में कार्य करने का दीर्घकाल का अनुभव रखता है। चूंकि अध्यक्ष से पूर्ण निष्पक्षता की आशा की जाती है अतः यह आवश्यक है कि वह हर प्रकार के राजनीतिक कार्यों से दूर रहे। यह भी आवश्यक है कि उसे निर्वाचन में भाग न लेना पड़े। अतः इंग्लैण्ड का जनमत स्पीकर का निर्विरोध पुनः निर्वाचित करना अपना कर्तव्य मानता है।

स्पीकर निष्पक्षतापूर्वक आचरण कर सके इस हेतु निम्नलिखित परम्पराओं का विकास हुआ है

(1) स्पीकर सम्पूर्ण सदन द्वारा निर्वाचित होता है एवं 1722 ई. से प्रत्येक स्पीकर एक बार निर्वाचित होने के पश्चात् निर्विरोध निर्वाचित होता रहा है। प्रत्येक स्पीकर का औसतन कार्यकाल दस वर्ष रहा है। स्पीकर ओन्स्लो (Onslow) 34 वर्ष तक पदारूढ रहा था। इंग्लैण्ड में स्पीकर फ्राम्स की भाँति एक सत्र के लिए निर्वाचित नहीं होता। अतः दीर्घकाल तक पदारूढ रहने के कारण स्पीकर का विभूति स्थिति प्राप्त हो जाती है।

(2) स्पीकर मजसमति से विरोधी दल को विश्वास में लेकर निर्वाचित किया जाता है। 1839 ई. में इस प्रथा का विकास हुआ है।

(3) स्पीकर निर्वाचन हान के पश्चात् पूर्णरूपेण निदलीय हो जाता है। वह समस्त दलीय सम्बन्ध तोड़ लेता है, दल की बैठक में भाग नहीं लेता, दलीय नीति के सम्बन्ध में विचार व्यक्त नहीं करता और न अपने निर्वाचन-क्षेत्र का ही ध्यान रखता है। राजनीति से वह पूर्णरूपेण निरपेक्ष हो जाता है।

किया जाना चाहिए। इसमें उसमें एवं अन्य सदस्यों में एक प्रकार की समानता आती है।' — *Fincer, H op cit*, p 476

(4) वह सदन के वाद विवाद में भाग नहीं लेता। उसे निर्णायक मत देने का अधिकार है लेकिन उसके द्वारा इसका प्रयोग प्रायः नगण्य ही है। यदि कभी कोई अवसर आता भी है तो यथास्थिति बनाये रखने के लिए परम्परानुसार ही वह अपना मत देता है जिससे सदन में समस्या पर पुनः विचार हो सके।

स्पीकर के कार्य एवं दायित्व—स्पीकर कामस समा की अध्यक्षता एवं उसका सामूहिक रूप से प्रतिनिधित्व करता है। सदन एवं लॉर्डसमा एवं लॉर्डसमा तथा सम्राट के मध्य वही वार्ता करता है। वह सम्मेलन एवं औपचारिक समारोहों में सदन का प्रतिनिधित्व करता है। वह सदन एवं उसके सदस्यों के विशेषाधिकारों एवं अधिकारों का संरक्षक है। व्यक्तिगत सदस्यों के हितों का भी वही संरक्षक है। सदन में अनुशासन एवं व्यवस्था कायम रखना उसका प्रथम कर्तव्य है। आवश्यकता पड़ने पर अनुशासन भंग एवं आज्ञा का उल्लंघन करने वाले सदस्यों को वह कॉमंस समा से निष्कासित करने का अधिकार रखता है। वह कामस समा का प्रवक्ता (Spokesman) होता है। वह सदन के नाम प्रेषित सभी संदेशों को प्राप्त करता है एवं सदन के आदेशों को क्रियावित्त करता है। उसकी दृष्टि में सभी सदस्य समान होते हैं।

वह सदन में वाद विवाद सम्बन्धी नियमों एवं औचित्य के प्रश्नों (Points of Order) को क्रियावित्त एवं निश्चित करता है। सदस्यों को प्रश्न पूछने की अनुमति वही प्रदान करता है एवं सदन में मतदान की व्यवस्था तथा उसके आधार पर निर्णय घोषित करना उसका दायित्व है।

वह कॉमंस समा की प्रक्रिया (procedure) निर्धारित करता है एवं आवश्यकतानुसार तत्सम्बन्धी नियमों की व्याख्या करता है। वह स्वयं वाद विवाद में भाग नहीं लेता लेकिन गतिरोध की स्थिति में निर्णायक मत देता है। वह वाद विवाद में सदस्यों को भाग लेने का अवसर प्रदान करता है। प्रस्तुत संशोधनों को विचार विमर्श हेतु वही चयन करता है। पुनरावृत्ति एवं अनावश्यक संशोधनों को रोकता है। प्रश्नकाल (Question hour) के पश्चात् प्रस्तुत तात्कालिक सावजनिक महत्व के प्रश्नों पर काम रोकें एवं स्वयं प्रस्तावों को स्वीकृत एवं अस्वीकृत करने का उसे अधिकार प्राप्त है। तात्कालिक सावजनिक महत्व के सम्बन्ध में उसका निर्णय अंतिम एवं निर्णायक होता है। 1923 ई. के वाद में स्पीकरों द्वारा तात्कालिक सावजनिक महत्व सम्बन्धी दायित्वों की ऐसी सुनिश्चित व्याख्या की जा रही है कि सामान्य सदस्यों के लिए इन प्रस्तावों से सरकार को चुनौती देना प्रायः असम्भव हो गया है।¹²

वह सदस्यों के भाषणों के अधिकारों को स्वीकार करता है। अतः उसका यह दायित्व है कि सदन के सभी प्रतिनिधि वगैरे एवं हितों का उपलब्ध समय में विचार

व्यक्त करने का अवसर प्राप्त हो जाय। आवश्यक एवं विलम्बकारी प्रस्तावों को वह अस्वीकार कर सकता है।

अध्यक्ष के द्वारा सदन के प्रारम्भ में ही कुछ सदस्यों की एक सूची तयार की जाती है। इनमें से वह स्थायी समितियों के अध्यक्ष का चयन करता है एवं यह निर्दिष्ट करता है कि विधेयक किस समिति में विचार हेतु भेजा जाय।

शासन में पूछे जाने वाले प्रश्नों का वह औचित्य के अनुसार क्रमबद्ध रूप से व्यवस्थित करता है एवं प्रत्येक प्रश्न के लिए समय निर्दिष्ट करता है। उस विधेयकों को प्रमाणित करने का भी अधिकार प्राप्त है।

समीक्षा—ब्रिटिश अध्यक्ष का पद सम्मान का है। उससे यह भाषा की जाती है कि वह यायाधीश जैसी निष्पक्षता से काम करेगा। अध्यक्ष पद के लिए ग्लेडस्टोन के अनुसार 'उस व्यक्ति को चुना जाना चाहिए जिसका दिल में कोई विशेष प्रभाव न हो क्योंकि ऐसा न होने पर मताधिकार आपत्तियाँ होती रहेंगी और अध्यक्ष का पद दलगत विवाद का विषय बन जायेगा।' जेनिंग्स की दृष्टि में अध्यक्ष की शक्तियाँ उसकी उम्र, वैभव का प्रगट नहीं करती जिसका वह उपयोग करता है।¹³ आग एवं जिक की दृष्टि में स्पीकर को अन्यतः सम्मोर, रौबीला एवं मुकुभायी होना चाहिए। उसकी वाणी तेज एवं स्वभाव अहंकारी होने के साथ ही उस धनी, दयालु, योग्य, सत्य, धर्मवान एवं व्यवहारकुशल भी होना चाहिए। स्पीकर का हम 'कामल ममता की काय पालिका' कह सकते हैं।¹⁴ ग्लेडस्टोन के अनुसार उसका काय सदन की अपन से ही रक्षा करना है और वाद विवाद के समय जब वह अध्यक्षता करता है तब इस दायित्व को विशेष रूप में निभाता है।¹⁵ स्पीकर 'वाद-विवाद का लॉर्ड' है। यह ध्यान रखना उसका ही दायित्व है कि सदस्यगण विषय पर ही वाद विवाद करें।

अपने सीमित क्षेत्र में अध्यक्ष को व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं। वह अपन कार्यों के लिए केवल सदन के प्रति ही उत्तरदायी होता है। उसके निष्पक्ष की मायदा ही कमी उपेक्षा की जाती हो। यह देखना उसका दायित्व है कि सदन द्वारा निष्पक्ष लिख जान के पूर्व समस्या पर पर्याप्त विचार विमर्श हो चुका है। स्पीकर का निष्पक्ष होना इस उद्देश्य के लिए निम्नतः आवश्यक है। अतः ब्रिटिश स्पीकर के तीन महान् गुण—निष्पक्षता, निरालीयता एवं दायित्व—उसे एक आदर्श अध्यक्ष बना देते हैं। अन्त में, स्पीकर श्री डगलस क्लिफ्टन ब्राउन (Douglas Clifton Brown) के अध्यक्ष पद सम्बन्धी विचारों का उद्धरण करना उचित है जिनमें उन्होंने अत्यन्त मुद्दर शब्दों में

13 'It is impossible however to indicate by enumeration of powers and immunities the prestige which the Speaker enjoys'—Ivor Jennings *The Parliament* 1970 p 70

14 Ogg and Zink *op cit* p 248

15 Gladstone cited by A C Kapoor *op cit* p 163

स्पीकर के पद एवं दायित्वा को व्यक्त किया है "मैं देखने का प्रयत्न करता हूँ कि सम्पूर्ण यंत्र मशीन प्रकार चल रहा है। स्पीकर अपने पद में एवं पद के अतिरिक्त इसमें सहायता कर सकता है। मेरा काम यह देखना भी है कि शासकीय काम, जिसके लिए मैं उत्तरदायी नहीं हूँ, के माध्यम में जानबूझ कर बाधाएँ उत्पन्न नहीं की जाती हैं। मेरा काम यह देखना भी है कि अल्पसंख्यकों के विचार सुने जाते हैं। जब भाषण देने के लिए वक्ताओं के नाम लिये जाते हैं तब सदन के सभी प्रकार के विचारों का उचित अवसर मिल सके, इसका मुझे ध्यान रखना पड़ता है। सभी को स्वतन्त्र भाषण के उचित अवसर प्राप्त हो सके, यह मेरा दायित्व होना चाहिए। मैं अध्यक्ष के नाते न तो सरकारी और न विरोधी दल का ही सदस्य हूँ। मैं कॉमन्स सभा का व्यक्ति हूँ एवं उसकी रक्षा करने का इच्छुक हूँ तथा उसकी रक्षा भी करूँगा।"¹⁶

अमेरिकी प्रतिनिधि सदन का अध्यक्ष

संविधान प्रतिनिधि सदन को अपना स्पीकर एवं अन्य अधिकारियों के चयन का अधिकार दिया गया है।¹⁷ अमेरिकी प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष पद का विकास 18वीं सदी के ब्रिटिश अध्यक्ष की परम्परा पर हुआ है। लेकिन वह ब्रिटिश अध्यक्ष के पद से पूर्णरूप से भिन्न संस्था है। अमेरिकी प्रतिनिधि सदन का अध्यक्ष कॉमन्स सभा के अध्यक्ष की भाँति सदन के नियमों की घोषणा मात्र ही नहीं करता बल्कि सदन के नियमों की स्वविवेकानुसार व्याख्या या समितियों के नियमों का निर्माण भी करता है। स्मरणीय है कि समितियों का व्यवहार सदन की कार्यपद्धति पर अधिकार होता है। ब्रिटेन की भाँति प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष को भी स्पीकर की मंजूरी दी जाती है। बीघड के अनुसार, "20वीं सदी के प्रारम्भ में अर्थात् 1910 ई. तक सदन की निर्देशन शक्ति उम्मी (स्पीकर) में निहित थी। वही विभिन्न महत्वपूर्ण समितियों का अध्यक्ष होता था एवं उसका सदन पर निरंकुश नियन्त्रण होता था।"¹⁸ लेकिन अब वह समय नहीं है जब स्पीकर बिना किसी मद्देह के अपनी शक्तियों का प्रयोग कर सके। वह नियम समिति से अब हटा दिया गया है और समस्त समितियों की नियुक्ति करने की शक्ति स्पीकर से लेकर प्रतिनिधि सदन को प्रदान कर दी गयी है।

प्रतिनिधि सदन की अध्यक्षता के लिए प्रत्येक नवीन कांग्रेस का सत्र प्रारम्भ

16 Clifton Brown, cited *The United Kingdom Constitution*, B I S R F, p 4758/68 pp 24 25

17 Article 1, sec II, cl 5 of U S Constitution

18 At the opening of this century, the directing power in the House was unquestionably concentrated in the speaker. The majority members of the Rules Committee (of whom the Speaker was one) and the Chairman of the important committees were appointed by the Speaker —Prof Beard quoted by Mahajan V D op cit, p 179

होने पर उस बहुमत दल के काक्स (Caucus) द्वारा मनोनीत किया जाता है एवं बहुमत के आधार पर सदन द्वारा औपचारिक रूप में निर्वाचित किया जाता है। सदन में जिस दल का बहुमत होता है अनिवार्यतः उसी दल का प्रत्याशी स्पीकर निर्वाचित होता है। ब्रिटेन की तरह यहाँ विराधी दल का विश्वास में नहीं लिया जाता है। वह ब्रिटिश स्पीकर की भाँति निर्वाचन के पश्चात् अपने दलीय स्वरूप का परित्याग भी नहीं करता और दलीय कार्य एवं संगठन में सक्रिय भाग लेता रहता है। वह दल का शक्तिशाली नेता होता है। ब्रिटिश स्पीकर की भाँति वह अपने पद पर बार-बार निर्वाचन के विरोध में निर्वाचित नहीं होता है। प्रायः हर निर्वाचन के पश्चात् प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष बदलते रहते हैं। प्रतिनिधि सदन में स्पीकर अपने दल का घोषित अभिप्रेता होता है और वहाँ की दलगत राजनीति में वह सक्रिय भाग लेता है। अतः ब्रिटिश स्पीकर की भाँति उसके निष्पक्ष होने का प्रश्न ही नहीं उठता। वह सदन के कार्यों में अपने दल को हर सम्भव सहायता पहुँचाने के लिए प्रयत्नशील रहता है। अपने दलीय कार्यों में अग्रसर करने के लिए वह सक्रिय रहता है एवं इस हेतु आवश्यक विधियों के निर्माण में योग देता है। स्पीकर सदन का महत्वपूर्ण अधिकारी होता है एवं उसकी स्थिति केन्द्रीय होती है।

स्पीकर के कार्य एवं दायित्व¹⁹—स्पीकर सदन की अध्यक्षता करता है, सदन की बैठक को प्रारम्भ एवं समाप्त करता है तथा वह सदस्यों का विचार व्यक्त करने की अनुमति प्रदान करता है। सामान्यतः उसके द्वारा किसी विधेयक पर पहले पक्ष में तथा बाद में विपक्ष में बोलने के क्रम में अनुमति दी जाती है, लेकिन अपने दल के सदस्यों को वह अधिक अवसर प्रदान करता है। वाद विवाद की व्यवस्था एवं सदन में अनुशासन एवं व्यवस्था बनाये रखना उसी का दायित्व है, लेकिन ब्रिटिश स्पीकर की भाँति उस सदस्यों को दण्डित करने का अधिकार प्राप्त नहीं है। सदन को ही किसी सदस्य को दण्डित करने का अधिकार होता है। अव्यवस्था एवं सदस्यों द्वारा हस्तक्षेप की दशा में वह सदन को स्थगित कर सकता है या सार्जेंट को व्यवस्था स्थापित करने का आदेश दे सकता है।

समितियों के सदस्यों को भी उसके द्वारा ही नियुक्त किया जाता है। 1911 ई. तक वह नियम समिति (Rules Committee) एवं समस्त स्थायी समितियों के सदस्यों को नियुक्त करता था लेकिन अब उसे केवल प्रवर एवं विशेष समितियाँ अथवा प्रतिनिधि सभा द्वारा अधिकार प्रदत्त किये जाने पर समितियों के सदस्यों को नियुक्त करने का अधिकार प्राप्त है। इसके अतिरिक्त यदि किसी विधेयक को समिति में भेजने के सम्बन्ध में कोई मतभेद होता है तो ऐसी अवस्था में स्पीकर का निर्णय अंतिम माना जाता है। वह सदन के नियमों की व्याख्या करता है तथा उन्हें क्रिया

वित्त करता है। सदन को उसकी व्याख्या को बहुमत से अस्वीकार करने का अधिकार प्राप्त है। लेकिन सदन ने अपने इस अधिकार का बहुत कम प्रयोग किया है। अतः कामस सभा के अध्यक्ष की भांति प्रतिनिधि सदन के स्पीकर द्वारा की गयी व्याख्या अंतिम नहीं होती है।

स्पीकर को अपना मत देने एवं बराबर मत आन पर निर्णायक मत देने का अधिकार है। वह अपना मत गुप्त मतदान की अवस्था में ही देता है। सामान्यतः स्पीकर मत देने के अधिकार का प्रयोग नहीं करता। वह सदन के विचाराय उपस्थित प्रश्न पर मत विभाजन कराता है एवं उसके आधार पर निर्णय की घोषणा करता है। वह सदन द्वारा पारित सभी विधेयका एवं सदन द्वारा निर्देशित संयुक्त प्रस्तावों, लेखा एवं आदेशों पर हस्ताक्षर करता है। आवश्यकता समझने पर वह दीर्घांशों को खाली करा सकता है।

वह अपनी अनुपस्थिति में सदन की बिना अनुमति के किसी भी अंग सदस्य को अध्यक्षता करने के लिए अधिक से अधिक तीन दिन एवं अस्वस्थता की अवस्था में 10 दिन के लिए अस्थायी अध्यक्ष (Speaker pro tempore) नियुक्त कर सकता है। लेकिन व्यवहार में वह अंग व्यक्तियों को अध्यक्षता करने के लिए अस्थायी रूप से नियुक्त करता है।

समीक्षा—स्पीकर प्रतिनिधि सदन में अपने दल का नेता होता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में शक्ति-पृथक्करण के सिद्धांत के अनुसार कार्यपालिका व्यवस्थापिका से प्रत्यक्ष रीति से सम्बन्धित नहीं होती। अतः वह सदन में अपने ही दल का प्रतिनिधित्व नहीं करता अपितु ब्रिटिश प्रधानमंत्री की तरह सदन का नेतृत्व भी करता है। यदि राष्ट्रपति एवं स्पीकर एक ही दल के होते हैं तो स्पीकर अक्सर राष्ट्रपति से परामर्श करता रहता है और उसे व्यवस्थापिका (प्रतिनिधि सदन) में प्रशासन का अधिकृत प्रवक्ता माना जाता है।

संविधान में प्रतिनिधि सदन के आंतरिक संगठन के सम्बन्ध में केवल इतना कहा गया है कि सदस्य स्पीकर एवं अंग अधिकारियों को नियुक्त करेंगे। उसकी शक्तियाँ एवं कतब्या के बारे में संविधान में कोई उल्लेख नहीं है। संविधान के अनुसार यह आवश्यक नहीं है कि स्पीकर सदन का सदस्य हो। लेकिन प्रारम्भ से ही प्रत्येक स्पीकर अपने निर्वाचन के समय सदन का अनिवार्य सदस्य होता रहा है।²⁰ अमेरिकी स्पीकर ब्रिटिश स्पीकर की भांति निदलीय एवं निष्पक्ष तथा याय-प्रिय (judicious) नहीं होते। यह दलीय व्यक्ति है एवं अपने दल की पूरी सहायता करता है।²¹ इसका एक प्रधान कारण है। प्रतिनिधि सदन में अधिकृत नेतृत्व

20 Ogg and Ray *op cit*, p 201
21 Ogg and Ray *op cit* p 201

(official leadership) का अभाव है। संविधान-निर्माताओं की धारणा थी कि सदन अपने नेतृत्व की समस्या का समाधान स्वयं कर लेगा। सदन की सदस्य संख्या एवं कार्य भार में वृद्धि के साथ नेतृत्व की आवश्यकता को भी अधिकाधिक अनुभव किया जाने लगा था एवं बहुमत दल का प्रमुख सदस्य होने के कारण यह दायित्व स्पीकर के कंधों पर आ पड़ा है। हेनरी के समय से ही स्पीकर बहुमत दल के सदस्य होते रहे हैं और इस कारण उन्हें सदन का नेता माना जाता रहा है। मुनरो के अनुसार स्पीकर ही वह व्यक्ति था जिस पर बहुमत दल अपने विधि प्रस्तावों को नियमांक जमाने से सरलतापूर्वक पारित कराने के लिए निर्भर रहता था। फलतः उसके हाथ में अधिक से अधिक शक्ति केन्द्रित होने लगी है और वह वास्तव में एक तानाशाह बन गया है।²² ऑग ने इसी विचार को व्यक्त करते हुए कहा है कि “एक साधा साधा अध्यक्ष पद शक्तिशाली तानाशाही में विकसित हो गया है और सदन द्वारा सम्पादित किया जा सकने वाले हर विषय में उस जीवन एवं मरण की शक्ति प्राप्त हो गयी है।”²³ ‘उसके पद में औपचारिक नेतृत्व एवं औपचारिक दलीय नेतृत्व सम्मिलित है।’²⁴

1911 ई. तक प्रतिनिधि सभा के स्पीकर की स्थिति तानाशाह जसी ही थी। स्पीकर थॉमस को रीढ़ जार रीढ़ कहा जाता था। स्पीकर जोसेफ जी कनान की स्थिति भी ऐसी ही थी और वे Uncle Joe के नाम से विख्यात थे। 1910 ई. में स्पीकर की इस अनिर्मात स्थिति के विरुद्ध प्रतिनिधि सदन में एक विद्रोह उठ खड़ा हुआ था। उस समय तक स्पीकर सभी मध्यायी प्रवर समितियों की नियुक्ति करता था एवं उनका विधि निर्माण पर यथाय नियन्त्रण था। इसके अतिरिक्त वही सदस्यों का वाद-विवाद में भाग लेने का अधिकार प्रदान करता था (Power of Recognition)। रिपब्लिकन दल के कुछ सदस्यों ने 1910 ई. में केनानवाद (Canonism) के विरुद्ध विद्रोह कर दिया।²⁵ स्पीकर केनान ने अनेक विषयों पर वाद-विवाद की स्वतन्त्रता प्रदान नहीं की थी। इस विद्रोह में डेमोक्रैट सदस्यों ने भी विद्रोहियों का साथ दिया। फलस्वरूप सदन के नियमों में अनेक संशोधन किये गये। निम्न

22 Speaker ‘became the man on whom the majority depended for getting its measures safely through the maze of rules. More and more authority was absorbed into his hands until he became a virtual dictator’—W B Munro *The Government of the United States op cit*, pp 324 325

23 A simple chairmanship grew into a vital dictatorship, carrying the power over life and death over almost everything that the House undertook to do —Ogg cited by Mahajan, V D *Select Modern Governments* 1964 p 180

24 Ogg and Ray *op cit* p 201

25 Finer, H *op cit* p 480

समिति से स्पीकर को हटा दिया गया तथा सभी स्थायी समितियों को नियुक्त करने का अधिकार सदन को प्रदान किया गया। मायता (recognition) की शक्ति उससे ले ली गयी। फलतः स्पीकर की शक्तियाँ काफी कम हो गयी लेकिन आज भी स्पीकर सदन का प्रमुख अधिकारी है।

हरमैन फाइनर के अनुसार, “स्पीकर आज भी यथाथत दलीय व्यक्ति है। वह नांग्रेस के बोर्डे से नेताआम स एक है जो प्रशासकीय विधायका का पारित करने के लिए राष्ट्रपति स सम्मक स्थापित करता है। आज भी दलीय सचालक समिति (Steering Committee) उससे परामश करती है। उसका दल म बड़ा प्रभाव है। आज भी वह समितियों क मध्य काय विभाजन एवं उनकी प्राथमिकता क निर्धारण क सम्बन्ध म व्यापक शक्ति रखता है। इसी कारण वह स्पीकर भी चुना जाता है। 435 सदस्या के प्रतिनिधि सदन म व्यवस्था तथा काय प्रणाली के लिए कहीं न कहीं तो नेतृत्व का होना आवश्यक है ही। 1910 ई तक वह शक्ति स्पीकर एवं उसकी कृपा से उसके मित्रा म निहित थी। आज वह स्पीकर के मित्रा एवं स्पीकर म केन्द्रित है। अब नतत्व को समितिकृत (syndicated) या समूहकृत कर दिया गया है लेकिन स्पीकर समिति का आज भी प्रमुख सदस्य होता है।”²⁶

ब्रिटिश एवं अमेरिकी स्पीकर की तुलना

ब्रिटिश स्पीकर की तीन मुख्य विशेषताएँ हैं—निष्पक्षता, निदलीयता एवं स्थायित्व। लेकिन अमेरिकी स्पीकर की यह विशेषताएँ नहीं होती हैं। वह निर्वाचित होने के पश्चात दलीय सम्बन्धों का परित्याग नहीं करता, फलस्वरूप वह निष्पक्ष नहीं है और उसका पद भी स्थायी नहीं होता। प्रत्येक निर्वाचन के पश्चात नया स्पीकर निर्वाचित किया जाता है।

ब्रिटिश स्पीकर की भांति प्रतिनिधि सदन के स्पीकर का निर्वाचन भी निर्विवाद नहीं होता। जतएव उसके लिए अपने निर्वाचकों की उपेक्षा कर सक्ता सरल नहीं है। प्रतिनिधि सदन म वह सदन के नेता की भूमिका निभाता है एवं कामस सभा क मत का भी प्रयोग करता है। कामस सभा का स्पीकर केवल निर्णायक मत रखता है। उसका भी प्रयोग वह स्थापित परम्परा क अनुसार यथास्थिति बनाये रखन क लिए ही करता है।

‘कामस सभा का स्पीकर केवल नियमों की घोषणा करता है चाहे वे अल्प-संख्यकों के हित म हों अथवा अहित म। प्रतिनिधि सदन का स्पीकर नियमों की व्याख्या करने म पर्याप्त स्वविवेक का प्रयोग करता है।’ फाइनर के अनुसार आज स्पीकर अपने दल के प्रमुख नेताआम स होता है। 1911 ई के पूर्व वह व्यवस्थापिका म दल

का प्रमुख नेता होता था।' ब्रिटिश एवं अमेरिकी स्पीकर की विभिन्नताएँ महत्वपूर्ण हैं। 'दोनों ही अपनी सम्पूर्ण राजनीतिक प्रणालियाँ के लघु रूप हैं।'²⁷

कनाडा, आस्ट्रेलिया एवं न्यूजीलैंड के स्पीकर

इन देशों में ब्रिटिश संसदीय प्रणाली का प्रभाव है क्योंकि वे सभी ब्रिटिश औपनिवेशिक देश हैं। उनके संविधानों का स्रोत ब्रिटिश संसद है।

उपरोक्त तीनों देशों में शासन में परिवर्तन के साथ अध्यक्ष पद में भी परिवर्तन होते हैं। बहुमत दल का स्पीकर पद पर प्रभाव होता है। ब्रिटेन में स्पाकर के निर्वाचन में उमका विरोध नहीं होता। लेकिन इन देशों में इस परम्परा का अनुगमन नहीं किया जाता है।

जब सदन का समिति क रूप में अधिवेशन होता है तो इन देशों में स्पीकरवाद विवाद में भाग लेते हैं एवं मतदान भी करते हैं। इतना होने पर भी इन देशों में स्पीकर की निष्पक्षता के प्रति मद्दह नहीं किया जाता है। मसद के सभी वर्गों एवं दलों का उस पृष्ठ समर्थन प्राप्त होता है। फिर भी स्पीकर के नियम के विरुद्ध कभी-कभी इन देशों के सदस्यों में मतदान हुआ है। ब्रिटेन की भाँति इन देशों में एक दमिणी अमीका में स्पीकर पद से पृथक् होने के पश्चात् सक्रिय राजनीति से अवकाश ग्रहण नहीं करते हैं क्योंकि इन देशों में स्पीकर के पद का राजनीतिक जीवन की सर्वोच्च परिणति नहीं माना जाता है और न ही स्पीकर पद से पृथक् होने के पश्चात् मन्त्री पद ग्रहण करना अस्वाभाविक समझा जाता है।

फ्रांस में अध्यक्ष का पद

तृतीय फ्रांस गणराज्य के निम्न सदन चेम्बर आफ डेपुटीज एवं चतुर्थ गणराज्य के निम्न सदन राष्ट्रीय सभा के अध्यक्ष की स्थिति अमेरिकी स्पीकर की अपेक्षा ब्रिटिश स्पीकर से अधिक मिलती है। फ्रांसीसी अध्यक्ष भी ब्रिटिश स्पीकर की भाँति संसदीय प्रणाली की उपज है जिसके अंतर्गत उत्तरदायी मंत्रिमण्डल की मागदर्शन एवं नियंत्रण की शक्ति प्राप्त होती है। अतः फ्रांस में उन परिस्थितियों का अभाव है जिनके प्रभाव के कारण अध्यक्ष का दृष्टिकोण दलीय एवं पक्षपातपूर्ण हो जाता है। लेकिन फाइनेर के अनुसार ग्रेट ब्रिटेन की तरह फ्रांस में वे सब परिस्थितियाँ नहीं पायी जाती हैं जिनके फलस्वरूप फ्रांसीसी अध्यक्ष ब्रिटिश स्पीकर की योग्यता एवं निष्पक्षता को प्राप्त कर सकें।²⁸

27 "He is today one of majority party leaders, before 1911 he was the party leader in the legislative branch of the government"—Finer, H *op cit* p 477

28 "Each speakership epitomizes a whole political system"—Finer, H *op cit*, p 480

29 Finer, H *op cit* p 481

तृतीय फ्रांसीसी गणराज्य के निम्न सदन—चेम्बर—के हर नये सत्र का नया अध्यक्ष समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के आधार पर चुना जाता था। 6 अध्यक्ष भी इसी रीति से निर्वाचित होते थे जो वरिष्ठता के तम में अध्यक्ष के पद को रिक्त होने पर ग्रहण करते थे। चतुर्थ गणराज्य में भी इस परम्परा का अनुगमन किया गया था। प्रति नवीन सत्र में नये अध्यक्ष के निर्वाचन का कारण फ्रेंच जनता की स्थापित अधिकारियाँ के प्रति परम्परागत अविश्वास की धारणा है। विधि-निर्माण में दक्षता की दृष्टि से यह व्यवस्था एक बहुत बड़ी कमी है। हर नवीन सत्र के साथ निर्वाचन की सरगर्मी प्रारम्भ हो जाती थी और दलीय तंत्र उसमें व्यस्त हो जाता था तथा अध्यक्ष के दोष एवं गुण निर्वाचन की सरगर्मी में चर्चा का मुख्य विषय बन जाते थे। इसके अतिरिक्त अध्यक्ष को अपने निर्वाचकों को प्रभावित करने के लिए पर्याप्त समय प्राप्त नहीं होता था। अल्प कालकाल के कारण अध्यक्ष को अपने कार्य का पूरा ज्ञान भी नहीं हो पाता था। इंग्लण्ड में 1872 ई. से 1945 ई. तक के समय में केवल 6 स्पीकर पदासीन हुए जब कि इसी काल में फ्रांस में 15 अध्यक्ष हुए। फ्रांस में बहुदलीय पद्धति का तृतीय एवं चतुर्थ गणराज्य काल में प्राधाय था। फलस्वरूप अध्यक्ष को अपनी स्थिति हल करने में कठिनाई का होना स्वाभाविक था और यह ऐसी अवस्था में और भी कठिन होता था जबकि पूर्ण बहुमत प्राप्त होने पर भी दुबारा मतदान (second ballot) की व्यवस्था थी।

फ्रांस के तृतीय गणराज्य में चेम्बर एवं सीनेट तथा चतुर्थ गणराज्य में असेम्बली एवं काउंसिल (Council) के अध्यक्षों ने राष्ट्रपति के सहयोग से मॉनमण्डलो के निर्माण में महत्वपूर्ण भूमिका निभायी थी। अपने दलास उनमें सम्बन्ध रखते थे। व निर्विरोध निर्वाचित नहीं होते थे। दलीय बँटका में भी वे सहयोग करते थे एवं कमी कमी तो समाचार पत्रों में होने वाले विवादों में भी भाग लेते थे। अध्यक्षों द्वारा मंत्री पद ग्रहण कर लिया जाता था एवं मंत्री पद से अध्यक्ष पद पर व पुनः लौट आते थे। यद्यपि उनके द्वारा वाद विवादों में दलीय दृष्टिकोण से हस्तक्षेप नहीं किया जाता था परन्तु वे दलीय विचारों एवं कार्यों तथा भावनाओं को उभार देते थे। 1929 ई. में फ्रांस में एक घटना घटी थी जिसकी इंग्लण्ड में कल्पना भी नहीं की जा सकती। उस समय चेम्बर के अध्यक्ष मो होरियो थे। उन्होंने यकायक यह निश्चय किया कि वे शासकीय आदर्शों द्वारा विधि निर्माण की शक्ति प्राप्त करने के शासन के प्रयत्नों का विरोध करेंगे और बिना किसी पूर्व सूचना के यकायक वे अपने स्थान पर पहुँच एवं उनके मापन ने सरकार का तस्ता पलट दिया। राष्ट्रपति द्वारा उन्हें नयी सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित किया गया। फर्नान्ड वाइस्सन (Fernand Bonissou) 1926 ई. से चेम्बर के अध्यक्ष थे। उन्होंने प्रधानमंत्री बनने के लिए अपने पद से 1935 ई.

म त्यागपत्र दे दिया था। फाइनर व अनुसार, "चेम्बर की अध्यक्षता गणराज्य के राष्ट्रपति पद के लिए सीढ़ी थी।³⁰

फ्रेंच विधानमण्डल के जयशा का ब्रिटिश स्पीकर के समान ही शक्ति प्राप्त होती है। लेकिन फ्रेंच व्यवस्थापिका में अनेक दल के कारण स्पीकर का दायित्व अपेक्षाकृत कठिन हो जाता है तथा फ्रेंच समद में अनेक सदस्य आयोगों की उपस्थिति उसके कार्य को और भी अधिक कठिन बना देती है। इसके अतिरिक्त पद सम्बन्धी परम्पराओं उमका दलीय स्वरूप एवं सदस्य जीवन की अस्थिरता के फलस्वरूप अध्यक्ष का कार्य और भी अधिक कठिन हो गया है। सदन में व्यवस्था के लिए घण्टी बजती रहती थी लेकिन कोई सदस्य उस पर ध्यान नहीं देता था। इन सब की जड़ में सदस्या में याप्त यह भावना थी कि वे सप्रभु हैं। इस अतिरिक्त दलीय विभेद एवं राज्य भक्ति का जमाव इस अनुत्तरदायित्व की भावना के अन्तर्गत चतुर्थ गणराज्य की राष्ट्रीय सभा के नियमा के कारण अध्यक्ष की स्थिति और भी कठिन हो गयी थी। उसको शक्तियाँ तो प्रदान की गयी थी लेकिन उसकी सत्ता को बस दिया गया था। सम्मेलन का आहूत करने विधायिका को गणराज्य परिषद (Council of Republic) द्वारा पारित हान पर राष्ट्रपति को उक्त घोषित करने हेतु प्रेषित करने और प्रेषित विधेयक को यदि दस दिन हो चुके हो तो उसे विधिरूप में घोषित करने अनुशासन भंग करने वाले सदस्या को दण्ड देने एवं असम्बली की रक्षा करने वाली सैनिक टुकड़ी को अध्यक्ष के नियन्त्रण में देकर उसे कुछ ऐसी शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं जो फाइनर के अनुसार कोई दुबुद्धि अध्यक्ष धीरे-धीरे सक्त के समय प्रयोग करके शासन के मांग में बाधाएँ उत्पन्न कर सकता है।³¹ चतुर्थ गणराज्य के अध्यक्ष का कुछ ऐसे दायित्व सौंपे गये थे जो किसी देश के अध्यक्ष को प्राप्त नहीं है जैसे कि असम्बली के विघटन की मांग करने के पूर्व मंत्रिमण्डल को असम्बली के अध्यक्ष से परामर्श करना चाहिए (अनुच्छेद 51)। असम्बली के भंग हो जाने पर प्रधानमंत्री तो अपने पद से पृथक् हो जाता था। लेकिन मंत्रिमण्डल बना रहता था जिसकी अध्यक्षता असम्बली का अध्यक्ष करता था। नव निर्वाचना तक वह शासन की देखभाल करता था। उस मंत्रिमण्डल में नवीन गृहमन्त्री एवं उन सब समूहों में राज्यमन्त्री नियुक्त करने का अधिकार होता था जिन्हें मंत्रिमण्डल में कोई प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं होता था (अनुच्छेद 52)। इस अतिरिक्त राष्ट्रपति का पद किसी कारण से रिक्त होने पर नवनिर्वाचित तक वह गणराज्य के राष्ट्रपति के रूप में भी कार्य करता था (अनुच्छेद 42)।³²

30 Finer H op cit p 481

31 Finer H op cit p 482

32 पाँचवें फ्रेंच गणराज्य के अन्तर्गत अध्यक्ष की स्थिति में केवल यह परिवर्तन हुआ है कि अब अध्यक्ष विधानमण्डल व कार्यकाल के लिए चुना जाता है।

भारतीय लोकसभा का स्पीकर या अध्यक्ष

ब्रिटिश कॉमन्स सभा की भांति नवीन भारतीय लोकसभा अपने म से एक सदस्य को अध्यक्ष चुनती है।³³ वह उसके अधिवेशन की अध्यक्षता एव सदन के कार्य का संचालन करता है। सदन एक उपाध्यक्ष को भी निर्वाचित करता है और वह स्पीकर की अनुपस्थिति में उसके कतब्या का सम्पादन करता है तथा सदन की अध्यक्षता करता है।³⁴ स्पीकर का 5 सम्पादितियों को भी नामजद करने का अधिकार प्राप्त है जो उसके एव उपाध्यक्ष की अनुपस्थिति में सदन की अध्यक्षता करते हैं।³⁵ स्मरणीय है कि इंग्लैंड में कोई उपाध्यक्ष नहीं होता। वहाँ सदन का अधिवेशन बिना स्पीकर के ही नहीं होता। 1943 ई में अध्यक्ष फिट्ज़रॉ (Fitzroy) की मृत्यु पर कॉमन्स सभा का अधिवेशन युद्धकाल होत हुए भी तुरन्त स्थगित कर दिया गया था एव उनके उत्तराधिकारी के नियुक्त होने के पश्चात् ही सदन का अधिवेशन हो सका था। अध्यक्ष अपने पद से त्यागपत्र देकर पृथक हो सकता है। सदन का सदस्य न रहने पर वह पद से स्वतः ही पृथक हो जाता है।³⁶ लोकसभा को अध्यक्ष एव उपाध्यक्ष को पदच्युत हेतु अपने स्पष्ट बहुमत से प्रस्ताव पारित करने का अधिकार है।³⁷ जब सदन इस प्रस्ताव पर विचार विमर्श करता है तो उस समय वह सदन की अध्यक्षता नहीं करता।³⁸ लेकिन उस सदन में उपस्थित होकर अपना पक्ष प्रस्तुत करने का अधिकार होता है।³⁹ लोकसभा के विघटित हो जाने पर स्पीकर अपने पद से पृथक नहीं होता अपितु नवीन निर्वाचनों के पश्चात् नया स्पीकर निर्वाचित होने तक वह अपने पद पर बना रहता है।

शक्तियाँ—ब्रिटिश कॉमन्स सभा के स्पीकर की भांति भारतीय लोकसभा के स्पीकर को निम्न व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं

वह सदन की अध्यक्षता करता है। सदन में व्यवस्था एव शांति स्थापित करता है। सदस्यों को याद विवाद में भाग लेने की अनुमति देता है। सदन के नेता व परामर्श से सदन के कार्यक्रम का निर्धारित करता है। सदन की आर स वह सदस्यों को ग्रहण करने एव उन्हें भोजन की अनुमति प्रदान करता है तथा सदन का प्रेषित समस्त सदन, आवेदना, पत्र आदि को वह स्वीकार करता है। यह नियमानुसार

33 Article 93

34 Article 93

35 Rule No 7 of the Rules of Procedure and Conduct of Business, cited by M P Sharma *The Government of Indian Republic* 1972, p 194

36 Article 93 (a) and (b)

37 Article 93 (c)

38 Article 96 (1)

39 Article 96 (2)

वाद विवाद की व्यवस्था करता है तथा औचित्य के प्रश्न (Points of Order) को निश्चित करता है। वह प्रश्न एवं प्रस्तावा को आमन्त्रित करता है तथा यह देखता है कि वे नियमानुसार हैं अथवा नहीं। वाद-विवाद के दौरान वह अनावश्यक पुनरावृत्ति को रोकता है। दुर्व्यवहार एवं अनुशासन को भंग करने वाले व्यक्तियों को दण्डित करता है तथा वाद विवाद का समाप्त करने की भाँति पर निणय करता है। वह कबल सदन के अधिकारों एवं विशेषाधिकारों का ही रक्षक नहीं होता अपितु अल्पसंख्यका के अधिकारों को भी मायता देता है।

वह प्रस्तावा की आवश्यकता एवं औचित्य पर राष्ट्रीय हित की दृष्टि से विचार करके उन्हें स्वीकृत या अस्वीकृत करने का अधिकार रखता है। वह मंत्री को सदन के समक्ष सूचना प्रस्तुत करने के लिए कह सकता है।

वह गणपूर्ति के अभाव में सदन को स्थगित कर सकता है। सदन में मतदान की व्यवस्था करके उससे निर्णयों की घोषणा करता है। सदन या उसके द्वारा स्थापित समस्त समितियों का वह सर्वोच्च अध्यक्ष है। वह समितियों के अध्यक्षों को समितियों की कार्य-पद्धति एवं सम्बन्धित मामलों में निर्देश दे सकता है। समितियों के कार्यों की वह सूचना रखता है। कोई समिति सदन के बाहर बिना अध्यक्ष की अनुमति के अपना अधिवेशन नहीं कर सकती और राज्य या गामन के किसी अधिकारी को अपने समक्ष उसकी पूर्व अनुमति के बिना गवाही देने के लिए आमन्त्रित नहीं कर सकती है। कार्यन्तम परामर्शदायी समिति (Business Advisory Committee), नियम समिति (Rules Committee) एवं सामान्य उद्देश्य समिति (General Purpose Committee) का वह अध्यक्ष होता है।

दोना सदन की संयुक्त बैठक की अध्यक्षता लोकसभा का अध्यक्ष ही करता है।⁴⁰ वह धन विधेयकों को प्रमाणित करता है।⁴¹ वह सदन के वाद-विवाद में सामान्य सदस्यों की भाँति भाग नहीं लेता और केवल निर्णायक मत ही देता है। सदन के सदस्यों की कठिनाइयों को सुनता है। लोकसभा का वह प्रमुख वक्ता है। विशेष अवसरों पर वह सदन का प्रतिनिधित्व करता है तथा लोकसभा एवं राज्यसभा और लोकसभा एवं राष्ट्रपति के मध्य सम्पर्क का माध्यम है। उसका प्रमुख कार्य सदन में वाद विवाद एवं विचार विमर्श की उचित व्यवस्था करना है। अतः उसे कॉमंस सभा के अध्यक्ष की भाँति वाद विवाद के लॉर्ड (Lord of Debates) की सजा दी जाती है।

स्थिति—कॉमंस सभा के स्पीकर की भाँति वह सदन के सम्मान का संरक्षक है। ब्रिटिश स्पीकर की अनुकरणीय विशेषता, निष्पक्षता का अनुगमन करने का भारतीय स्पीकरो ने प्रयत्न किया है, लेकिन वे पूर्ण निष्पक्षता के आदर्श को प्राप्त नहीं कर सके हैं। स्वतन्त्रता के पूर्व भारतीय केन्द्रीय धारासभा (The Central Legislative

40 Article 118 (4)

41 Article 110 (3)

Assembly) के अध्यक्ष श्री विटठल भाई पटेल अपनी यायत्रियता एवं सम्बन्धित विषय | 373
लिए विख्यात थे।⁴² वे 1925 ई. में केन्द्रीय धारासभा के अध्यक्ष निर्वाचित हुए थे।
ब्रिटिश परम्परा के अनुरूप उन्होंने निर्वाचन के बाद अपने को निदलीय घोषित किया
था। 1930 ई. में जब उन्होंने सविनय अवज्ञा आन्दोलन में भाग लेने का निश्चय
किया तो उन्होंने स्पीकर के पद से त्यागपत्र दे दिया था। लेकिन ब्रिटिश निरपेक्ष
निदलीयता का भारत में पूर्ण अनुगमन नहीं हो सका है। बाबू पुरुषोत्तमदास टण्डन उत्तर
प्रदेश विधान सभा के यशस्वी स्पीकर थे। उन्होंने व्यक्तिगत आचरण में निर्भ्रात निष्प
क्षता का पालन किया था। परन्तु उन्होंने स्पष्ट शब्दों में यह भी कहा था कि इस
सम्बन्ध में भारत के लिए ब्रिटेन का अनुगमन करना कठिन होगा। उनका मत था कि इस
अध्यक्ष को सदन के अन्दर निदलीय व्यक्ति के रूप में कार्य करना चाहिए परन्तु सदन के
बाह्य सावजनिक जीवन में वह अपने दलीय सम्बन्धों को कायम रख सकता है।⁴³ स्वतन्त्र
भारतीय गणराज्य के प्रथम लोकसभा के प्रथम अध्यक्ष श्री गणेश वासुदेव मावलकर
ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल के अपने समय में योग्यतम स्पीकर माने जाते थे। वे बड़े अनु-
भवी एवं पर्याप्त प्रभावशाली थे। श्री मावलकर की भावना थी कि भारतीय
अध्यक्ष के लिए ब्रिटिश स्पीकर की भाँति पूर्णरूपेण निदलीय हो सकना सम्भव नहीं है।
वह अपने दल का सदस्य रह सकता है लेकिन उस अध्यक्ष के रूप में अपने आचरण,
विचारोत्तमता कार्यों में पूर्ण निष्पक्षता से कार्य करना चाहिए।
ब्रिटिश स्पीकर का निर्विरोध निर्वाचन होना चाहिए।
भारत के सावजनिक जीवन की प्रगति के लिए

[illegible]

42 M N Kaul, cited by A C Kapoor
43 M G Modern Governments Theory
44 A C Kapoor Indian Constitution, 15th ed, p 226

43 A C Kapoor *Modern Governments Theory and*
44 A C Kapoor *Indian Constitution, 15th ed., p 226*

44 A C Kapoor *Indian Constitution, 1950*, p 226

२ । ममी का पयाप्त सम्मान रहा है । अध्यक्ष व निष्ठा स कमी-कमी कटुतापूर्ण वाता
वरण भी उपन हण है । एक बार ना मन 1954 ई म श्री मावलकर क विरुद्ध एक
विरोधी मन्त्र्य न जविश्वाम का प्रस्ताव भी उपस्थित कर दिया था यद्यपि वह पारित
न हा सका । इस जविश्वाम का कारण उनक विरुद्ध तीव्र असंतोष था । उन्होंने तीन
वर्ष (1951-54) क कान म प्रस्ताविन 89 कामराका प्रस्तावा म से केवल
एक का ही स्वीकार किया था । अनक एम अवसर भी लोकसभा के जीवन म आय
ह जब कि स्पाकर व विरोध म मन्त्र म अध्यक्षता का वातावरण पैदा हो गया और
अध्यक्ष क जादेशा का उल्लेख किया गया तथा उनको निष्पक्षता पर आरोप लगाय
गय है । सन 1962 ई म इस प्रकार का घटना लोकसभा म हुई थी जिसम समाज
वादी मन्त्र्य श्री रामसेवक यादव का अध्यक्ष क जाज्ञानेधन क अपराध म एक सप्ताह
क भी सभी राज्या की विधानसभाओं क अध्यक्ष व विरुद्ध उत्तरदायी व्यक्तियों

न आपत्तिजनक विचार व्यक्त किय है । मितम्बर 1962 ई म उत्तर प्रदेश विधान
सभा क एक अध्यक्ष न एक प्रस्ताव पड़ा जिसम उत्तर प्रदेश क मुख्य मंत्री पर यह
आरोप लगाया गया था कि मुख्य मंत्री न यह कहा है कि अध्यक्ष अपने को बुद्धिमान
मन्यता है । उस यह जानना चाहिए कि वह जो कुछ भी है वह मेरे द्वारा बनाया
या है । वह विरोधों तन जो इतना समय होता है कि मुझ रकना पड़ता है ।' मुख्य
मन्त्री क क्षमा याचना करने पर ही मामला समाप्त हुआ था ।⁴⁵ ब्रिटिश स्पीकर की
निष्पक्षता सम्बन्धी सभी परम्पराओं का भारत म अभी विकास होना शेष है । ब्रिटेन
का भाति भारतीय स्पीकर निर्विरोध नहीं चुना जाता । निर्वाचना म उसका विरोध
होता है और एक बार अध्यक्ष बनने पर वह जाजीवन अध्यक्ष भी नहीं बना रहता है ।
श्री मावलकर की म यु क बाद श्री अनन्तशयनम आयर 5 वर्ष अध्यक्ष रहे थे ।
उनक बाद सरदार हुकुमसिंह अध्यक्ष बने । व भी कुछ वर्षों तक ही इस पद पर रहे ।
उनक पश्चात मजीव रडडी न स्पीकर का पद ग्रहण किया था । भारत म फ्रान्स
का भाति स्पीकर स सम्पाधित अवाधनीय व्यवस्था का विकास हो रहा है, ऐसा प्रतीत
होता है । श्री अनन्तशयनम आयर एवं सरदार हुकुमसिंह स्पीकर पद से मुक्त होने के
बाद नमदा विहार तथा राजस्थान राज्यों के राज्यपाल नियुक्त किय गये । इसी प्रकार
श्री नीलम संजीव रडडी ने स्पीकर पद से त्यागपत्र दकर राष्ट्रपति पद के लिए
निर्वाचन लड़ा था । ब्रिटिश स्पीकर अपने पद से या ता मृत्यु के कारण ही
हटता है या पद से हटने पर सक्रिय राजनीतिक जीवन से भी पृथक हो जाता है ।
भारत म स्पीकरो को गवर्नर जस किसी लाभ के पद पर नियुक्त करना एक स्वस्थ

परम्परा नहीं है। ऐसी स्थिति में उनसे पूर्णरूपेण निर्भीक एवं निष्पक्ष होन की आशा करना कठिन हो जायेगा। राज्यों की विधानसभाओं के अध्यक्षों की स्थिति तो अमेरिकी एवं फ्रेंच स्पीकरों जसी है। अनेक ऐसे उदाहरण हैं जहाँ राज्य विधान सभा के स्पीकरों ने मन्त्रिपद ग्रहण करने के लिए त्यागपत्र दिये हैं। लोकतन्त्रीय विकास की दृष्टि से ये सब कार्य अनुचित हैं।

फिर भी धीरे धीरे भारतीय स्पीकर निष्पक्षता एवं निदलीयता के आदर्श की तरफ अग्रसर हो रहा है। माग कष्टसाध्य एवं दुर्गम अवश्य है लेकिन यह भी एक कठु सत्य है कि कोई व्यवस्थापिका सम्मान एवं क्षमतापूर्वक अपने दायित्व को उस समय तक नहीं निभा सकती जब तक कि उसके अध्यक्ष की निष्पक्षता एवं 'यायप्रियता' ने सदन को पूर्ण विश्वास न हो।

विधि-निर्माण प्रक्रिया

विधि निर्माण प्रक्रिया विभिन्न देशों में भिन्न भिन्न है। सामान्यतः विधेयक के तीन वाचन होते हैं। लेकिन प्रक्रिया के विभिन्न स्तरों में अन्तर होता है। संसदीय एवं अध्यक्षीय शासन व्यवस्था वाले देशों की प्रक्रिया में भी अन्तर होता है। ग्रेट ब्रिटेन, संयुक्त राज्य अमेरिका एवं भारत की विधि प्रक्रियाओं का अध्ययन अग्रिम पृष्ठों में किया गया है।

ग्रेट ब्रिटेन की विधि निर्माण प्रक्रिया⁴⁷

ग्रेट ब्रिटेन में प्रस्तावित विधेयकों⁴⁸ को मुख्यतः दो प्रकार—सावजनिक (Public) एवं व्यक्तिगत (Private)—के विधेयकों में वर्गीकृत किया जाता है। सावजनिक विधेयकों का सम्बन्ध सम्पूर्ण देश एवं जनता से होता है। उदाहरण के लिए निर्वाचकों की योग्यता में संशोधन सम्बन्धी विधेयक सावजनिक विधेयक कहा जायेगा। व्यक्तिगत या असावजनिक विधेयकों का सम्बन्ध देशव्यापी समस्या से होकर किसी विशेष भाग, वग या हित से होता है। किसी विशेष व्यक्ति, नियम, समूह, समुदाय, स्थानीय संस्था

47 कनाडा, ऑस्ट्रेलिया एवं यूजीलण्ड की विधि-निर्माण प्रक्रिया पर ब्रिटिश प्रणाली का व्यापक प्रभाव है और उनमें कोई विशेष अन्तर नहीं है। कनाडा की कॉमंस सभा में ब्रिटेन की भांति बहुमत दल का कठोर नियन्त्रण नहीं होता है। वाद-विवाद अपेक्षाकृत लम्बा होता है। 1913 ई. में कनाडा में सम्पुट (closure) की व्यवस्था प्रारम्भ की गयी थी लेकिन उसका बहुत कम प्रयोग किया गया है। कनाडा की कॉमंस सभा में निश्चित कार्य-मानुसार बहुत कम कार्य होता है। सत्र के अन्तिम दिनों में सदन महत्वपूर्ण मामलों का निपटार की जल्दी में रहता है। राजनीतिक दलों का कार्यक्रम भी ब्रिटेन की भांति व्यापक नहीं होता और न ही दलीय अनुशासन कठोर होता है।

48 Refer to Ogg and Zink *Modern Foreign Governments* pp 268-278
The British Parliament B I S Publication R5448/T3, May 1973
pp 19-25

या क्षेत्र से सम्बन्धित विधेयक व्यक्तिगत विधेयका की श्रेणी में आते हैं। उनका मामाय जनता में सम्बन्ध नहीं होता। व्यक्तिगत विधेयक सावजनिक विधेयको से निम्न होती है।

सावजनिक विधेयक दो प्रकार के होते हैं—धन या वित्त विधेयक (Money Bills) एवं गैर वित्तीय विधेयक (Non Money Bills)। धन विधेयक का सम्बन्ध राज्य के राजस्व से होता है। मंत्रिमण्डल द्वारा संसद के समक्ष स्वीकृति हेतु जिन विधेयकों का प्रस्तुत किया जाता है उन्हें शासकीय विधेयक (Government Bills) की संज्ञा दी जाती है तथा जिन विधेयकों को मदन के किसी अन्य सदस्य द्वारा प्रस्तुत किया जाता है वे व्यक्तिगत सभा विधेयक (Private Members Bills) के नाम से पुकारे जाते हैं। वित्तीय एवं गैर वित्तीय विधेयकों के पारित करने की प्रणाली में अंतर होता है।

गैर वित्तीय सावजनिक विधेयक निर्माण प्रक्रिया—गैर वित्तीय सावजनिक विधेयक का मूलप्रथम स्मिमी भी मदन—लाइसमा या काम-समा—में प्रस्तुत किया जाता है। तदन प्रत्येक विधेयक का नाम सभा द्वारा पारित होना आवश्यक है। विधेयक के तीन वाचन (readings) होते हैं। इसके अतिरिक्त द्वितीय एवं तृतीय वाचन के मध्य की समिति अवस्था एवं प्रतिवदन स्तर अन्य अवस्थाएँ होती हैं। अतः विधेयक का प्रत्येक मदन में प्रथम एवं द्वितीय वाचन समिति स्तर, प्रतिवेदन-स्तर, एवं तृतीय वाचन कुल मूल में पाँच अवस्थाओं में से होकर गुजरना पड़ता है। काम-समा में विधेयक के पारित होने पर उसे द्वितीय सदन लाइसमा में प्रस्तुत किया जाता है। तब सभा में भी विधेयक का इन पाँच अवस्थाओं में से होकर पारित होना पड़ता है। विधेयक का लाइसमा स्वीकृत या अस्वीकृत कर सकती है। यदि लाइसमा द्वारा विधेयक में मशीन प्रस्तावित किया जाता है तो वह पुनर्विचार हेतु काम-समा में वापस भेज दिया जाता है। यदि काम-समा सभा द्वारा निरंतर होने वाले दो सत्रों में सम्बन्धित विधेयक को पुनः पारित कर दिया जाता है तथा प्रथम और तृतीय सत्र के मध्य की अवधि एक वर्ष से कम नहीं होती है तो विधेयक पारित माना जाता है तथा रानी/गजा के हस्ताक्षरों के लिए भेज दिया जाता है। स्थापित परम्परा अनुसार रानी/गजा विधेयक को अस्वीकार नहीं कर सकती।

काम-समा में विधेयक का प्रस्तुत करने के पूर्व मंत्रिमण्डल उन पर विचार विमर्श करता है। विधेयक को प्रस्तुत करने का निश्चय किया जाना पर विधेयक से सम्बन्धित सामाय वाता के विवरण एक गणन के रूप में समक्ष सलाहकार (Parliamentary Counsels) को भेजा जाता है। वे विधि विधान होते हैं। वे गणन में निर्दिष्ट वाता का ध्यान में रख कर विधेयक को तैयार करते हैं। विधेयक के इस स्वरूप को मंत्रिमण्डल द्वारा स्वीकार करने के पूर्व उसे प्रकाशित कर दिया जाता है एवं सम्बन्धित व्यक्तियों से विचार विमर्श किया जाता है। आवश्यकता पड़ने पर प्रस्ता

वित्त विधेयक के प्रारूप में शासन द्वारा सशोधन किया जाता है या उसे पुनर्निर्मित कर दिया जाता है।

विधेयक का पारित करने की 5 अवस्थाओं का विवरण निम्नवत है

(1) प्रथम वाचन (First Reading)—विधेयक को सदन में प्रस्तुत करने की यह प्रथम अवस्था है। प्रस्तावक इस सम्बन्ध में दो में से एक रीति को अपना सकता है। प्रथम, प्रस्तावक अध्यक्ष को विधेयक प्रस्तुत करने की सूचना निश्चित प्रपत्र (Orders of the Day) पर प्रेषित करता है। निश्चित दिन सदन के अधिकारी—Clerk—द्वारा प्रस्तावक का नाम पुकारने पर वह विधेयक की एक प्रति सदन की मेज पर रख देता है। द्वितीय रीति के अनुसार प्रस्तावक सदन में विधेयक प्रस्तुत करने के लिए समय की मांग करता है। इस अवस्था में प्रस्तावक एवं समर्थक के सक्षिप्त भाषणा के पश्चात् प्रस्ताव को अध्यक्ष द्वारा सदन के समक्ष रत हेतु प्रस्तुत किया जाता है। सामान्यतः प्रथम मांग का अनुसरण किया जाता है। प्रस्तावक के द्वारा प्रतीक विधेयक (Dummy Bills) इस समय प्रस्तुत किये जाते हैं। इस विधेयक में केवल विधेयक के शीर्षक का उल्लेख होता है, अथवा कोई विवरण नहीं होता। वास्तव में पहले से ही तैयार एवं सदन द्वारा स्वीकृत एक फार्म होता है जिस पर विधेयक का केवल नाम लिख दिया जाता है एवं सदन में प्रस्तुत कर दिया जाता है। प्रथम वाचन में कोई विवाद या बहस नहीं होती है। विधेयक (Bill) के तैयार हो जाने पर उसकी प्रतियां सदन के सदस्यों के मध्य वितरित कर दी जाती हैं। इसके पश्चात् निश्चित तिथि को सदन में विधेयक का द्वितीय वाचन प्रारम्भ होता है।

(2) द्वितीय वाचन (Second Reading)—विधेयक को पारित होने की यह बहुत महत्वपूर्ण अवस्था है क्योंकि इसी समय विधेयक के सभी सिद्धान्तों पर विवाद एवं विचार होता है तथा सदन के मत से उसे स्वीकृत या अस्वीकृत किया जाता है।⁴⁹ पूर्व निर्धारित दिन का मंत्री अपने स्थान पर खड़े होकर यह कहता है कि अब विधेयक का द्वितीय वाचन होना चाहिए (The Bill be now read a second time)। वह विधेयक के महत्व एवं उद्देश्यों पर विस्तारपूर्वक प्रकाश डालता है। समर्थक द्वारा उसके समर्थन में तर्क दिये जाते हैं। विरोधी दल द्वारा उसकी आलोचना की जाती है अथवा विपरीत सशोधन का प्रस्ताव भी रखा जाता है, यथा—विधेयक का 6 माह उपरान्त अमुक तिथि को द्वितीय वाचन हो। इस प्रकार के प्रस्ताव का अथवा विधेयक का अनिश्चित काल के लिए स्थगित करने की मांग करना होता है। इसके पश्चात् विधेयक पर सदन में मतदान होता है। विधेयक के अस्वीकृत हो जाने पर शासन को

49 The second reading is the most important stage through which the Bill is required to pass, for, its whole principle is then at issue and is affirmed or denied by a vote of the House.—Erskine May Quoted by Herman Finer *The Theory and Practice of Modern Government*, 1956, p. 485

यागपन तना पडता है। लेकिन तम प्रकार की सामान्यत कोई आशका नहीं होती क्योंकि मत्रिमण्डा वदमत तन म म निमित हाता है। द्वितीय वाचन के बाद विवाद एव विचार विमग के मय विधयक पर आरावार वहस नहीं हाती। द्वितीय वाचन का उद्देश्य विधयक न मिद्राता की स्वीकृति तना है।

(१) समिति स्तर (The Committee Stage)—सावजनिक विधयक द्वितीय वाचन के लोगन म मर्वा धन म्वायी ममिनि (Standing Committee) को भेज दिया जाता है। लेकिन यलि कान् मन्म्य विधयक का सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House) या किसी प्ररर समिति (Select Committee) म भजन का प्रस्ताव करना है ना व मन्न न निणय के अनुसार उक्त समिति को भेज लिये जाना है। सामान्यत मह वपूर्ण विषय सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House) म प्रपिन लिये जात है। प्रवर समिति म किसी विधयक का विषय अस्थायी म ही भेजा जाना है।

समिति स्तर म विधयक पर आरावार विचार होता है। सशोधन प्रस्तावित किये जात है एव नवीन धाराओं जाडी जानी है। हर धारा को पृथक से समिति को मगाश्रित एव स्वीकृत या अस्वीकृत करने का अधिकार हाता है। सामान्यत समिति म सयन वाच विवाद हाता है। मदस्यगण ममिनि म एक प्रन या विषय पर अनेक बार वाच सकत है। यदि विरोधी दल चाहे तो प्रत्येक धारा पर मतदान की माग भी कर सकता है।

गामकीय विधयक का पारित कराने का दायित्व किसी न किसी मन्त्री का होता है। उसका यह दायित्व है कि विधयक म ऐसा काड सशोधन न किया जाय जिसम विधेयक व मून मिद्राता म परिवर्तन हो जाय। समिति म चूकि सत्तारुड दल का बहुमत हाता है अत विधयक म सशोधन सम्बन्धी एस किसी प्रस्ताव को स्वीकार नहा किया जाता जिसस उसक उद्देश्य म अंतर पडता हो।

(4) प्रतिवेदन स्तर (Report Stage)—समिति का अध्यक्ष विधयक पर विचार विमग होने के पश्चात सदन को विधयक को गीटाते हुए प्रतिवेदन देता है। प्रतिवेदन म प्रस्तावित सशोधन पर सदन म बहस हाती है। वक्ल्पिक सशोधन प्रस्ताव निन किये जात है। इस अवसर का गामनन द्वारा लाभ उठाया जाता है और उन ममस्त सशोधन का जिह शासन सिद्धातत पहले ही स्वीकार कर चुका हो एव जिनक अनुरूप विधयक म सशोधन का वचन दिया हा और जो सशोधन किही कारणों से समिति स्तर पर नहीं किये जा सक थ स्वीकार कर लता है। यदि विधयक पर सम्पूर्ण सदन की समिति म विचार हाता है ता प्रतिवेदन दन की कोई आवश्यकता ही नहीं होती।

(5) ततीय वाचन (Third Reading)—प्रतिवेदन के पश्चात विधेयक सदन

य समक्ष तृतीय वाचन के हेतु प्रस्तुत किया जाता है। यह किसी सदन में विधेयक की अंतिम अवस्था होती है। इस अवस्था में विधेयक में केवल मौखिक एवं भाषा सम्बन्धी संशोधन ही प्रस्तावित किए जा सकते हैं। यद्यपि सदन विधेयक का स्वीकार या अस्वीकार कर सकता है परन्तु इस अवस्था में आकर सामान्यतः कोई विधेयक अस्वीकृत नहीं होता। तृतीय वाचन में विधेयक पर विचार विमर्श एवं वाद विवाद होता है। स्मरणीय है कि सदन द्वारा विधेयक के सिद्धांतों का द्वितीय वाचन में अस्वीकार कर चुनने के पश्चात् उस पर समिति में विचार विमर्श होता है। अंत अंतिम स्वीकृति देने से पूर्व संशोधित विधेयक को स्वीकृत करने के पूर्व उसका एक बार पुनः निरीक्षण आवश्यक होता है। यही तृतीय वाचन का उद्देश्य है।

इसी पाँच अवस्थाओं में से हाकर विधेयक को लॉर्डसभा में संयोजित पड़ता है एवं द्वितीय सदन द्वारा स्वीकृत होने पर राजा या रानी के समक्ष विधेयक हस्ताक्षरों के लिए प्रस्तुत किया जाता है एवं उनके हस्ताक्षर होने पर विधेयक पारित माना जाता है एवं विधि बन जाता है।

व्यक्तिगत विधेयक (Private Bills)—सार्वजनिक विधेयकों से व्यक्तिगत विधेयकों को पारित करने की पद्धति भिन्न है। इंग्लैंड में प्रति वर्ष बहुत से व्यक्तिगत विधेयक पारित किए जाते हैं। इनमें से अधिकांश विधेयकों द्वारा स्थानीय संस्थाओं को विशेष शक्तियाँ प्रदान की जाती हैं। स्मरणीय है कि व्यक्तिगत विधेयकों के प्रस्तावक संसद सदस्य नहीं होते अपितु वे संसद के बाहर के व्यक्ति या निकाय होते हैं। सामान्यतः विधेयक इनकी तरफ से संसदीय अभिक्तियों (Parliamentary Agents) द्वारा प्रस्तुत किया जाता है। इस प्रकार के विधेयकों को एक प्रार्थनापत्र (petition) के साथ सलग्न करके आवदन के रूप में प्रस्तुत किया जाता है। इसके पश्चात् प्रस्तावित विधेयक को संसद के दो व्यक्तिगत विधेयकों के परीक्षकों (Examiners of Petition of Private Bills) के पास निरीक्षण हेतु भेज दिया जाता है। इस प्रकार के विधेयकों को प्रस्तावित करने के पूर्व उससे सम्बन्धित व्यक्तियों को लिखित रूप में सूचित किया जाता है जिससे कि उन्हें विधेयक की सूचना हो सके। प्रस्तावित विधेयक की अभिन्न प्रतियाँ सम्बन्धित विभागों को भी भेजी जाती हैं। परीक्षकों का दायित्व यह है कि वे देखें कि सम्बन्धित हितों एवं विभागों का सूचित किया जाता है और विधेयक की प्रतियाँ उन्हें भेजी जा चुकी हैं। सभी औपचारिकताएँ पूर्ण होने पर वे विधेयक को प्रमाणित (certify) करते हैं एवं इसके पश्चात् ही विधेयक किसी सदन में प्रस्तावित किया जा सकता है। यदि सभी औपचारिकताएँ पूर्ण नहीं होती तो परीक्षकों के द्वारा विधेयक दोनों सदनों की स्थायी आदेशों की समिति (Committee of Standing Orders) को भेजे जाते हैं। इस समिति को औपचारिक अपूर्णता की उपेक्षा करने सम्बन्धी नियम बन सकने का अधिकार होता है।

सदन में व्यक्तिगत विधेयक के प्रस्तुत किए जाने के पश्चात् उसका प्रथम

द्वितीय वाचन सावजनिक विधेयकों की भांति ही होता है। प्रथम वाचन में सदन में विधेयक का केवल शीपक पढ़ा जाता है। द्वितीय वाचन में यदि विधेयक का विरोध नहीं होना तो उस निर्विरोध विधेयक समिति (Committee of Unopposed Bills) को भेजा जाता है। यदि विधेयक का विरोध किया जाता है तो उसे व्यक्तिगत विधेयक समिति (Private Bill Committee) को भेजा जाता है। इस समिति में कॉमन्स सभा के 4 एवं लॉर्डसभा के 5 सदस्य होते हैं। इस समिति के सदस्यगण विधेयक से किसी प्रकार भी सम्बंधित नहीं होते। कभी-कभी बहुत से व्यक्तिगत विधेयकों को एक ही समिति में भेज दिया जाता है।

समिति में विधेयकों पर मायालयों की भांति ही विचार किया जाता है। मूलप्रथम समिति में विधेयक के उद्देश्यों एवं प्रयोजनों पर विचार होना है। इसके पश्चात् विधेयक से प्रभावित होने वाले व्यक्तियों के पक्ष एवं विपक्ष में बयान लिए जाते हैं। सम्बंधित व्यक्तियों को समिति में अपना पक्ष प्रस्तुत करने के लिए अधिवक्ता नियुक्त करने की सुविधा प्राप्त होती है। यदि समिति विधेयक के उद्देश्य एवं प्रयोजन का उचित मान लेती है तो विधेयक पर आगे धारावार विचार प्रारम्भ होता है। सम्बंधित शासकीय विभाग के प्रतिवेदन पर भी माथ साथ विचार किया जाता है। समिति द्वारा विचार किये जाने पर विधेयक को अपने निणय सहित वह सदन को लौटा देती है। मामा-यत समिति के प्रतिवेदन को सदन द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है। यदि समिति में विधेयक के विरुद्ध निणय होता है तो सदन उसे अस्वीकृत कर सकता है अथवा तृतीय वाचन होता है। एक सदन में विधेयक के पारित होने के पश्चात् वह इसी रीति से द्वितीय सदन में भी पारित किया जाता है और सम्राट की स्वीकृति के पश्चात् विधि बन जाता है।

ब्रिटन में व्यक्तिगत विधेयकों पर राजनीतिक दलबन्दी की दृष्टि से विचार नहीं किया जाता है। इन विधेयकों का पारित होना उनकी उपयोगिता पर निर्भर करता है। ये विधेयक सदन के अविवादग्रस्त (non controversial) कार्य माने जाते हैं एवं एक सदन में विधेयक के पारित होने पर उसे दूसरा सदन सरसता से स्वीकार कर लेता है।

स्थानीय सस्याओं को सदन से अधिकार-बुद्धि के लिए आवेदन के अधिकार दकर निश्चित रूप से एक कमी को पूरा किया गया है। परिवर्तित परिस्थितियाँ में नवीन अधिकारों की आवश्यकता हो सकती है। छोटी, बड़ी, निधन एवं सम्पन्न सभी सस्याओं का इस सुविधा के कारण समान विधियों के अधीन कार्य नहीं करना पड़ता है। इससे अतिरिक्त स्थानीय सस्याओं को इस बात की प्रतीक्षा भी नहीं करना पड़ती कि संसद स्वतः आवश्यक विधि का निर्माण करे। सस्याएँ स्वयं प्रस्ताव करने आवश्यक विधि का निर्माण के लिए पहले कर सकती हैं। लेकिन व्यक्तिगत विधेयकों को पारित करने में बहुत अधिक समय एवं धन व्यय होता है।

गैर सरकारी विधेयक (Non Government Bills)—इहं व्यक्तिगत सदस्य विधेयक (Private Members Bill) भी कहते हैं। यह भी सावजनिक विधेयक होते हैं, अंतर केवल इतना होता है कि ये किसी मंत्री द्वारा प्रस्तुत न करके किसी साधारण सदस्य द्वारा प्रस्तावित किये जाते हैं। कॉमंस सभा का अधिकांश समय शासकीय काम-काज में ही व्यतीत हो जाता है। अतः गैर सरकारी विधेयको पर सप्ताह में केवल शुक्रवार के दिन ही विचार होता है एवं एक सत्र में इनकी अधिक से अधिक संख्या 20 हो पाती है। इसके अतिरिक्त एक शुक्रवार विधेयको के लिए, तो दूसरा शुक्रवार प्रस्तावों आदि के लिए निश्चित होता है। अतः एक सत्र में केवल 10 दिन ही गैर सरकारी विधेयको पर विचार विमर्श हेतु प्राप्त हो सकते हैं। यह समय पर्याप्त कम है एवं समस्त गैर-सरकारी विधेयको पर विचार हो सकना सम्भव नहीं होता है। अतः सत्र के प्रारम्भ में ही विधेयको के प्रस्तावका के नाम की चिट्ठी डाल कर (ballots for precedence) निणय कर लिया जाता है एवं क्रमवार नाम निकलने पर सूची को व्यवस्थित कर लिया जाता है तथा प्रत्येक शुक्रवार को क्रम में उन्हें विधेयक प्रस्तुत करने को आमंत्रित किया जाता है। निर्धारित शुक्रवारों की संख्या समाप्त होने पर जो विधेयक रह जाते हैं, उनको कोई अवसर प्राप्त नहीं होता।

गैर सरकारी विधेयक का शासकीय सहानुभूति के अभाव में पारित होना सम्भव नहीं है। यदि शासन का पूरा समयन न हो तो कम से कम यह तो आवश्यक है ही कि उसे कम से कम विरोध का सामना करना पड़े। मन्त्रिमण्डल द्वारा विरोध किये जाने पर विधेयक का प्रथम वाचन में ही अंत हो जाता है यदि मन्त्रिमण्डल के विरोध के पश्चात् भी कोई गैर सरकारी विधेयक पारित होता है तो इसका यह अर्थ है कि मन्त्रिमण्डल में सदस्य को अविश्वास है। ये विधेयक भी सरकारी विधेयको की भांति पृथक पृथक दोना सदन द्वारा तीन वाचनों में पारित किये जाते हैं एवं सभा की स्वीकृति प्राप्त करके विधि बनते हैं।

ब्रिटिश वित्त व्यवस्था⁵⁰

ब्रिटिश सदन—व्यवहार में कॉमंस सभा—राष्ट्र का वित्त पर नियंत्रण रखती है। राष्ट्रीय वित्त का प्रबंध सदन का सबसे अधिक महत्वपूर्ण दायित्व है। जिसका वित्त पर अधिकार होता है वही सत्ता पर अधिकार रखता है। आर्थिक नियंत्रण के माध्यम से शासन पर नियंत्रण रखा जाता है। ब्रिटेन में वित्त पर ससदीय नियंत्रण के निम्न चार प्रकार हैं —

(1) शासकीय विभागों एवं उनके कार्यों के लिए आवश्यक अनुदानों को स्वीकृत करना।

(2) शासकीय ऋण के साधनों—करो—को निर्धारित करना।

50 Refer to Ogg and Zink *op cit*, Chap XIII, pp 279 294, *Finer*, H *op cit*, pp 508 512

(3) स्वीकृत अनुदानों के व्यय का निरीक्षण एवं समीक्षा।

(4) शासकीय आय एवं व्यय का वार्षिक परीक्षण।

सांख्यिक वित्त व्यवस्था के सम्बन्ध में पहले शासन के अनुमानित व्यय को निर्धारित किया जाता है एवं तत्पश्चात् आय की व्यवस्था की जाती है। स्मरणीय है कि वित्त विधेयका को सबसे प्रथम काम में सभा में ही प्रस्तुत किया जाता है। ताइत्तमा को अग्रेष्ठ में अग्रेष्ठ उक्त एक माह तक राकन का अधिकार प्राप्त होता है। यदि ताइत्तमा सभा काम में सभा के प्रस्तावित मुद्दों को स्वीकार नहीं करती तो काम में सभा वित्त रूप में वित्त विधेयक पारित करती है उसी रूप में वह पारित माना जाता है। वित्त विधेयक को स्वीकार प्रमाणित करना है एवं इस सम्बन्ध में उसका निर्णय अंतिम होता है। वित्त विधेयका की पारित होने की पद्धति पर वित्तीय विधेयको से भिन्न होती है। ग्रैंट बिल के आय व्यय प्रपत्र (Budget) में अथवा—विनियोग एवं राजस्व—विधेयका (Appropriation Act and Finance Act) से है जो पृथक्-पृथक् रूप में काम में सभा पारित करती है। पहले वार्षिक व्यय के अनुमानों (Estimates) को काम में सभा में जनवरी के अंतिम या फरवरी के प्रथम सप्ताह में वित्त-मन्त्री द्वारा प्रस्तुत किया जाता है। अनुमानों के प्रस्तुत करने के पश्चात् वित्त विधेयक या राजस्व विधेयक का जिसका सम्बन्ध कर प्रस्तावों से होता है सदन में प्रस्तुत किया जाता है। वित्त मंत्री (Chancellor of Exchequer) जिस दिन बजट का काम में सभा में प्रस्तुत करता है वह दिन 'बजट दिवस' (Budget day) कहलाता है। वित्त-मन्त्री द्वारा इस दिन भाषण दिया जाता है। इस भाषण द्वारा आगामी करो का पता चल जाता है। विनियोग विधेयक को विभिन्न विभागों के सहाय्य से वित्त विभाग 67 माह में तैयार करता है। दोनों विधेयकों पर विचार विमर्श के लिए काम में सभा अपने को पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House) में परिवर्तित कर लेती है। विनियोग विधेयक पर विचार करने समय काम में सभा की सम्पूर्ण समिति का पूर्ण समिति (Committee of Supply) की सभा दी जाती है और जब काम में सभा राजस्व विधेयक पर विचार विमर्श करती है तो उसे उपाय एवं साधन समिति (Committee of Ways and Means) कहते हैं। राजस्व या कर सम्बन्धी प्रस्तावों का उपस्थित करने समय पूर्ण भाषनीयता करनी जाती है और सदन में प्रस्तुत करने के पूर्व यदि उसका कोई अंश प्रकाशित हो जाता है तो वह वित्त मन्त्री की अयोग्यता का प्रमाण माना जाता है। फनस्वरूप वित्त मन्त्री को त्यागपत्र देना पड़ता है।

व्यय के सम्पूर्ण अनुमानों पर राय विवाद एवं निर्णय हेतु केवल 26 दिन निर्धारित होते हैं। प्रत्येक विभाग के लिए समय निर्दिष्ट होता है और इस अवधि में यदि सम्बन्धित विभाग की सम्पूर्ण माँग पर विचार विमर्श नहीं हो पाता तो सम्पुट (closure) का प्रयोग किया जाता है। वहस थम में न होकर बार-बार महीना में

बिखरी होती है अतः फरवरी से जुलाई तक बजट पर बहस होती रहती है। स्मरणीय है कि बजट की अवधि प्रति वर्ष 31 मार्च को समाप्त हो जाती है और नवीन वित्तीय वर्ष 1 अप्रैल से प्रारम्भ होता है। बहुधा बजट की स्वीकृति इस तारीख तक नहीं हो पाती है। अतः पूर्ति समिति (Committee of Supply) पहली अप्रैल के पूर्व ही कुछ महीनों के व्यय हेतु आवश्यक धनराशि की अग्रिम स्वीकृति दे देती है। इसे अग्रिम स्वीकृति (Vote of Account) कहते हैं। यदि यह धनराशि कम पड़ती है और निर्धारित अवधि में बजट स्वीकृत नहीं हो पाता है तो पुनः अन्तिम 'अग्रिम स्वीकृति' प्राप्त की जाती है।

कॉमन्स सभा में प्रस्तावित व्ययों में साधारण सदस्यों को केवल कमी या कटौती का ही प्रस्ताव करने का अधिकार होता है। वे व्यय की नयी मर्यादों की वृद्धि का प्रस्ताव नहीं कर सकते। ब्रिटिश वित्तीय व्यवस्था के अनुसार सिद्धांततः व्यय की मांग तो सन्न्यास के नाम पर मंत्रियों द्वारा ही की जा सकती है। साधारण सदस्य न तो करारोपण की मांग कर सकते हैं और न उनकी वृद्धि का प्रस्ताव कर सकते हैं। वे व्यय की मांगों या कटौतियों के प्रस्ताव में केवल किफायत, कटौती या कमी का प्रस्ताव कर सकते हैं।

व्यय के अनुमानों एवं कर प्रस्तावों पर जब सदन क्रमशः पूर्ति समिति (Committee of Supply) तथा उपाय एवं साधन समिति (Committee of Ways and Means) के रूप में विचार विमर्श कर चुकता है तो वे कॉमन्स सभा के पास भेज दिये जाते हैं। इन्हें दो विधेयकों के रूप में संगठित किया जाता है। व्यय प्रस्तावों सम्बन्धी विधेयक को 'विनियोग विधेयक' (Appropriation Bill) एवं कर-प्रस्तावों सम्बन्धी विधेयक को वित्त अथवा राजस्व विधेयक (Finance or Revenue Bill) कहते हैं। ये दोनों विधेयक संयुक्त रूप से बजट (Budget) कहे जाते हैं। अतः विधेयकों की भाँति इसे भी तीन वाचना में पारित किया जाता है परन्तु अगले विधेयकों की भाँति इस पर द्वितीय वाचना के स्तर पर समितियाँ में विचार नहीं होता क्योंकि कॉमन्स सभा की दो पूर्ण सदन समितियाँ इस पर पहले ही विचार कर चुकती हैं।

संयुक्त राज्य अमेरिका की विधि-निर्माण प्रक्रिया¹

संयुक्त राज्य अमेरिका की विधि प्रणाली कुछ जर्माँ में ब्रिटन से भिन्न है। ब्रिटन की तरह संयुक्त राज्य अमेरिका में विधेयक तीन प्रकार के नहीं होते। अमेरिका में सावजनिक विधेयक (Public Bills) से अथवा उन विधेयकों से है जो मौलिक महत्व के होते हैं एवं महत्वपूर्ण शासकीय नीति से सम्बन्धित होते हैं। व्यक्तिगत विधेयक (Private Bills) का सम्बन्ध घर-सरकारी एवं व्यक्तिगत मामलों से होता है। इंग्लैंड

51 Refer to Ogg and Ray *The Foundations of Government in the United States* 9th edn, pp 210-230 Harold Zink, H R, Penniman and G H Hawthorn *American Government and Politics*, 1967, pp 190

(4) नामकीय जाय एव व्यय का लेखा परीक्षण ।

(4) गामकीय आय एवं व्यय का निरीक्षण एवं समीक्षा ।
मावजनिक वित्त व्यवस्था व मध्यम म पहल शासन क अनुमानित व्यय को
नियमा जाता ह एवं तत्पुनः आय की व्यवस्था की जाती है । स्मरणीय है
विशेषकर वो मवप्रथम काम म समा म ही प्रस्तुत किया जाता है । लाडलमा
म अत्रिक उह एवं मात्र त्व गेकन का अधिकार प्राप्त होना है । लाडलमा
म समा व प्रस्ताविन मुभावा को स्वीकार
विशेषकर पारित

निधारित किया जाता है एवं तत्पुनः आय की व्यवस्था की जाती है। स्मरणीय है कि वित्त विधायका को सर्वप्रथम काम में सभा में ही प्रस्तुत किया जाता है। यदि लाइ का अधिक मंजूरि उक्त एन माट नक गेकन का अधिकार प्राप्त होता है। यदि लाइ सभा नाम में सभा के प्रस्ताविन मुभावा को स्वीकार नहीं करती तो काम में सभा जिस रूप में वित्त विधायक पारित करता है उसी रूप में वह पारित माना जाता है। वित्त विधायक का पारित करना है एवं इस सम्बन्ध में उसका निणय अंतिम होता है। वित्त विधायक की पारित होने की पद्धति पर वित्तीय विधेयका से भिन्न होती है। वित्त विधायक का आय व्यय प्रपत्र (Budget) में अर्थ हो—विनियोग एवं राजस्व—विधायिका (Appropriation Act and Finance Act) में है जो

राज्य के वित्त-मन्त्री (Minister of Finance) के अधीन रहता है। वित्त-मन्त्री के अधीन एक वित्त-सचिव (Secretary to the Government of Finance) रहता है। वित्त-सचिव के अधीन एक वित्त-सहायक (Under Secretary to the Government of Finance) रहता है। वित्त-सचिव के अधीन एक वित्त-सहायक (Under Secretary to the Government of Finance) रहता है। वित्त-सचिव के अधीन एक वित्त-सहायक (Under Secretary to the Government of Finance) रहता है।

प्रधान मंत्री (Chancellor of Exchequer) जिस दिन बजट को काममें सना म
 प्रस्तुत करना उस दिन उजड़ दिवस (Budget day) कहा जाता है। वित्त-मन्त्री
 द्वारा उस दिन सापण किया जाता है। उस सापण द्वारा आगामी करो का पता चल
 जाना है। विनियोग विधायक का निर्मित विभागों में सहायोग से वित्त विभाग 67
 मां में न्याय करना है। जहां से वहां पर विचार विमर्श के लिए काममें सना
 अपने का पूर्ण मन्त्र का समिति (Committee of the Whole House) में परिवर्तित
 करती है। विनियोग विधायक पर विचार करना समय काममें सना की समूचा
 समिति का पूर्ण समिति (Committee of Supply) की सहा दी जाती है और जब
 काममें सना राजस्व विधायक पर विचार करना समय काममें सना की समूचा
 समिति (Committee of Ways and Means) रहती है। राजस्व या कर मन्त्र की
 प्रस्तावों का उपस्थित करने समय पूर्ण सापणीयता करनी जानी है और मन्त्र में
 प्रस्तुत करने के पक्ष में उसका सारा प्रकाशित हो जाता है तो वह वित्त मन्त्री
 का अपाय्यता का प्रमाण माना जाता है। परन्तु रूप से मन्त्री का त्यागपत्र देना
 पड़ता है।

अपने व सम्पूर्ण अनुमानों पर बाध विचार एवं विषय हेतु अक्टूबर 26 दिनांकित है। प्रत्येक विभाग व विभाग समस्त विचारों को और इस अवधि में यदि सम्पूर्ण विभाग का सम्पूर्ण मॉडल पर विचार किया है और इस अवधि (closure) का प्रयोग किया जाता है। अहम यह है कि शहर सम्पूर्ण मॉडल में

बिखरी होती है अतः फरवरी से जुलाई तक बजट पर बहस होती रहती है। स्मरणीय है कि बजट की अवधि प्रति वर्ष 31 मार्च को समाप्त हो जाती है और नवीन वित्तीय वर्ष 1 अप्रैल से प्रारम्भ होता है। बहुधा बजट की स्वीकृति इस तारीख तक नहीं हो पाती है। अतः पूर्ति समिति (Committee of Supply) पहली अप्रैल के पूर्व ही कुछ महीनों के व्यय हेतु आवश्यक धनराशि की अग्रिम स्वीकृति दे देती है। इस अग्रिम स्वीकृति (Vote of Account) कहते हैं। यदि यह धनराशि कम पड़ती है और निवारित अवधि में बजट स्वीकृत नहीं हो पाता है तो पुनः अंतिम अग्रिम स्वीकृति प्राप्त की जाती है।

कॉमंस सभा में प्रस्तावित व्यय में साधारण सदस्यों को केवल कमी या कटौती का ही प्रस्ताव करने का अधिकार होता है। वे व्यय की नयी मंदा की वृद्धि का प्रस्ताव नहीं कर सकते। ब्रिटिश वित्तीय व्यवस्था के अनुसार सिद्धांततः व्यय की मांग तो सभा के नाम पर मंत्रियों द्वारा ही की जा सकती है। साधारण सदस्य न तो करारोपण की मांग कर सकते हैं और न उनकी वृद्धि का प्रस्ताव कर सकते हैं। वे व्यय की मांगा या करा के प्रस्ताव में केवल किराया, कटौती या कमी का प्रस्ताव कर सकते हैं।

व्यय के अनुमानों एवं कर-प्रस्तावों पर जब सदन क्रमशः पूर्ति समिति (Committee of Supply) तथा उपाय एवं साधन समिति (Committee of Ways and Means) के रूप में विचार विमर्श कर चुकता है तो वे कॉमंस सभा के पास भेज दिये जाते हैं। इन्हें दो विधेयकों के रूप में संगठित किया जाता है। व्यय प्रस्तावों सम्बन्धी विधेयक को 'विनियोग विधेयक' (Appropriation Bill) एवं कर प्रस्तावों सम्बन्धी विधेयक को वित्त अथवा राजस्व विधेयक (Finance or Revenue Bill) कहते हैं। ये दोनों विधेयक समुक्त रूप से बजट (Budget) कहे जाते हैं। अतः विधेयकों की भाँति इसे भी तीन वाचनों में पारित किया जाता है परन्तु अर्थ विधेयकों की भाँति इस पर द्वितीय वाचन के स्तर पर समितियों में विचार नहीं होता क्योंकि कॉमंस सभा की दो पूर्ण सदन समितियाँ इस पर पहले ही विचार कर चुकती हैं।

संयुक्त राज्य अमेरिका की विधि-निर्माण प्रक्रिया⁵¹

संयुक्त राज्य अमेरिका की विधि प्रणाली कुछ अर्थों में ब्रिटन से भिन्न है। ब्रिटन की तरह संयुक्त राज्य अमेरिका में विधेयक तीन प्रकार के नहीं होते। अमेरिका में सावजनिक विधेयकों (Public Bills) से अर्थ उन विधेयकों से है जो मौलिक महत्व के होते हैं एवं महत्वपूर्ण शासकीय नीति से सम्बन्धित होते हैं। व्यक्तिगत विधेयकों (Private Bills) का सम्बन्ध घर-सरकारी एवं व्यक्तिगत मामलों से होता है। इंग्लैंड

51 Refer to Ogg and Ray *The Foundations of Government in the United States*, 9th edn pp 210-230 Harold Zink H R, Penniman and G B Hawthorn *American Government and Politics*, 1967, pp 189-206

के अर्थों में यहाँ सावजनिक विषयक नहीं होते। इसके अतिरिक्त संयुक्त राज्य अमेरिका में विधेयका (Bills) एवं संयुक्त प्रस्तावों (Joint Resolutions) में भी अंतर होता है यद्यपि दोनों में कोई विशेष अंतर नहीं है। विधेयका की अपेक्षा संयुक्त प्रस्तावा का क्षेत्र संकीर्ण होता है एवं उनके उद्देश्य भी स्थायी होते हैं। सदन में कायकारी प्रस्ताव (concurrent resolutions) भी प्रस्तावित किये जाते हैं। इन्हें सरल सदन (Simple House) या सीनेट के प्रस्ताव भी कहा जाता है। ये सरल प्रस्ताव सदनों के विचार एवं दृष्टिकोणों को व्यक्त करते हैं और इन्हें राष्ट्रपति के पास हस्ताक्षर के लिए नहीं भेजा जाता है। इनका कोई विधिक महत्व भी नहीं है। स्मरणीय है कि सावजनिक एवं व्यक्तिगत विधेयकों तथा संयुक्त प्रस्तावों के मध्य भेद को व्यवहार में मायता नहीं दी जाती है। संयुक्त राज्य अमेरिका में सभी विधेयक व्यक्तिगत सदस्या द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं। इसका कारण शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत पर आधारित अध्यक्षात्मक शासन व्यवस्था है। कायपालिका व्यवस्थापिका का अंग नहीं होती है और न वह उसके प्रति उत्तरदायी ही है। ब्रिटिश विधि निर्माण प्रक्रिया का अमेरिकी पद्धति पर स्पष्ट प्रभाव है। उदाहरणार्थ—विधेयक दोनों सदनों द्वारा तीन वाचनों में पारित किये जाते हैं, समिति व्यवस्था दोनों देशों में है परंतु दोनों देशों में विस्तार की बातों में पर्याप्त अंतर पाया जाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में विधेयकों का निम्न अवस्थाओं में संहोकर पारित होना पड़ता है (1) विधेयकों का आरम्भ (Introduction of the Bills) एवं प्रथम वाचन (First Reading), (2) समिति-स्तर (Committee Stage), (3) सूची-स्तर (Calendar Stage) (4) द्वितीय वाचन (Second Reading) एवं (5) तृतीय वाचन (Third Reading)। इनका विस्तृत विवरण निम्नवत् है।

(1) विधेयक का आरम्भ एवं प्रथम वाचन—अमेरिका में विधेयकों को प्रस्तावित करना बहुत सरल है। समस्त गैर वित्तीय विधेयक कांग्रेस के किसी सदन में प्रथम बार प्रस्तावित किये जा सकते हैं। वित्त विधेयक प्रथम बार प्रथम सदन—प्रतिनिधि सदन—में ही प्रस्तुत किये जाते हैं। प्रस्तावक विधेयक की एक हस्ताक्षर युक्त प्रति प्रतिनिधि सदन के क्लर्क (Clerk) या सीनेट में सेक्रेटरी (Secretary) की मजदूरी पर रखी एक पेटी (hopper) में डाल देता है। विधेयक को प्रस्तुत करने की प्रक्रिया पूर्ण हो जाती है। कांग्रेस के प्रत्येक सत्र में हजारों की संख्या में विधेयक प्रस्तावित किये जाते हैं। प्रत्येक सदस्य का एक विधेयक प्रस्तावित करने का अधिकार होता है। प्रस्तावित विधेयक का क्रमानुसार सत्या प्रदान की जाती है। इस प्रकार विधेयक को प्रस्तावित करना—प्रथम वाचन—पूर्ण हो जाता है। यह नवल औपचारिक मात्र है।

(2) समिति स्तर (Committee Stage)—इसके पश्चात् विधेयक क्लर्क द्वारा सम्बंधित समिति के पास भेज दिया जाता है। विधेयक का जिस समिति के पास भेजा जाय उसी कोई नया उत्पन्न होने पर सदन के अध्यक्ष का नियम इस सम्बंध में अन्तिम होता है। समिति में विधेयक की प्रारम्भिक जाँच के पश्चात् उसमें महत्वपूर्ण

एवं आवश्यक समझने पर विधेयक पर आगे विचार विमर्श होता है अथवा विधेयक का अंत हो जाता है। अनावश्यक विधेयको को दफ्तर-दाखिल (file) कर दिया जाता है। इसे ही विधेयका की अकाल मृत्यु (pigeon holed) कहते हैं। समिति में विधेयक पर बाराबार विचार होता है। सम्बन्धित व्यक्तियों के विचारों को सुना जाता है। समिति को विधेयक में संशोधन एवं आमूलचूल परिवर्तन करने तक का अधिकार होता है, वह शीपक को छोड़कर शेष विधेयक को पूर्णरूपेण परिवर्तित कर सकती है। वह विधेयक को अस्वीकृत भी कर सकती है। ग्रेट ब्रिटेन की तरह यह आवश्यक नहीं है कि समितियाँ प्रत्येक विधेयक को अपने प्रतिवेदन सहित सदन को वापस करे। जिन विधेयकों को वे अस्वीकार कर देती हैं, उन पर वे प्रतिवेदन ही नहीं देती और वह विधेयक समिति अवस्था में ही समाप्त हो जाता है। स्मरणीय है कि प्रतिनिधि सदन अपने सदस्यों के स्पष्ट बहुमत से प्रस्ताव पारित करके विधेयक को स्वयं विचार करने के लिए समिति से वापस माँगा सकता है। सीनेट भी प्रस्ताव पारित करके समिति को विधेयक पर विचार करने से रोक सकती है एवं विधेयक पर स्वयं विचार कर सकती है। समिति के अध्यक्ष द्वारा प्रतिवेदन दिया जाता है।

(3) सूची स्तर (Calendar Stage)—प्रत्येक विधेयक को समितियों द्वारा सदन को प्रतिवेदन सहित जिस क्रम से लौटाया जाता है, उसी क्रम में उनको तीन प्रमुख सूचियों (Calendars) में से एक में सम्मिलित कर दिया जाता है। तीन प्रमुख सूचियाँ हैं (i) संघीय सूची (Union calendar) इस सूची में सभी संघीय या धन सम्बन्धी या अथवा सावजनिक विधेयक रखे जाते हैं। (ii) सदन सूची (House calendar) राजस्व, धन या अन्य वित्त विधेयकों के अतिरिक्त शेष सावजनिक विधेयकों को इस सूची में रखा जाता है। (iii) व्यक्तिगत सूची (Private calendar) इसमें सभी व्यक्तिगत विधेयक रखे जाते हैं। इसे सम्पूर्ण सदन की व्यक्तिगत विधेयक समिति सूची (Calendar of Committee of the Whole House for Private Bills) भी कहते हैं।

(4) द्वितीय वाचन (Second Reading)—सूची स्तर के पश्चात् विधेयक पर सदन में विचार किया जाता है। इसे विधेयक का द्वितीय वाचन कहते हैं। सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House) के रूप में सदन का अधिवेशन प्रारम्भ होता है। स्पीकर सदन की पूर्ण समिति की अध्यक्षता नहीं करता है। 100 सदस्यों की उपस्थिति गणपूर्ति के लिए आवश्यक होती है। अनौपचारिक रूप में सभी कार्य चलता है। मौखिक मतदान होता है एवं उसका कोई विवरण नहीं रखा जाता है। विधेयक पर विचार विमर्श समाप्त हो चुकने पर स्पीकर पुनः अध्यक्ष का आसन ग्रहण कर लेता है। द्वितीय वाचन विधेयक की महत्वपूर्ण अवस्था होती है। इस अवस्था में अनेक संशोधन प्रस्तावित किए जाते हैं। विधेयक पर सदन में विचार के समय समिति के प्रमुख सदस्यों द्वारा उसका मांगदर्शन किया जाता है। अल्प-

संयुक्त सदस्या द्वारा उसका विरोध होता है। विचार विमर्श की समाप्ति पर सदन का अध्यक्ष विधेयक को तृतीय बार पढ़े जाने का प्रस्ताव रखता है। यदि यह प्रस्ताव स्वीकृत हो जाता है तो विधेयक का तृतीय वाचन होता है अथवा द्वितीय वाचन में ही विधेयक समाप्त हो जाता है।

(5) तृतीय वाचन (Third Reading)—यह सदन में विधेयक की अंतिम अवस्था होती है और इसमें नाममात्र का वाचन होता है तथा विधेयक का केवल शीपक पढ़कर सुना दिया जाता है। यदि कोई सदस्य सम्पूर्ण विधेयक को पढ़े जाने की मांग करता है तो उसे पढ़ा जाता है। सामान्यतः ऐसी मांग नहीं की जाती है। इसके पश्चात् विधेयक पर अंतिम निर्णय जानने के लिए अध्यक्ष मतदान कराता है। मतदान की तीन प्रमुख रीतियाँ हैं (1) मौखिक मतदान (Viva voce Vote) अर्थात् सदस्या के पक्ष विपक्ष को ध्वनि के आधार पर निर्णय किया जाता है, (2) खड़े होकर मतदान (Vote by standing), एवं (3) हाँ या 'न' द्वारा मतदान (Vote in a yes and noes)। 'खड़े होकर मतदान' तथा 'हाँ' या 'न' द्वारा मतदान की रीतियों का प्रयोग सदस्या के मांग करने पर ही किया जाता है।

दोनों सदनों में विधेयक के पारित होना पर वह राष्ट्रपति के हस्ताक्षरों के लिए भेज दिया जाता है एवं तत्पश्चात् वह विधि बनता है। राष्ट्रपति विधेयक को स्वीकार कर सकता है या उसे संशोधन सहित पुनर्विचार हेतु वापस भेज सकता है या अस्वीकार कर सकता है। राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तावित संशोधन को स्वीकार करने के लिए कांग्रेस बाध्य नहीं है। यदि कांग्रेस 2/3 बहुमत से विधेयक को पुनः मूल में पारित कर देती है तो राष्ट्रपति के हस्ताक्षरों के बिना भी वह अधिनियम का रूप धारण कर लेता है। विधेयक प्राप्त होने के दस दिन के भीतर राष्ट्रपति को अपनी स्वीकृति/अस्वीकृति प्रदान कर देनी चाहिए। यदि इस अवधि के समाप्त होने पर भी राष्ट्रपति ऐसा नहीं करता तो यह माना जाता है कि विधेयक को राष्ट्रपति के द्वारा स्वीकृति प्रदान कर दी गयी है और वह अधिनियम बन जाता है। यदि इस अवधि (दस दिन) के अंदर कांग्रेस का सत्र समाप्त हो जाता है और राष्ट्रपति कोई कार्यवाही नहीं करता तो विधेयक का स्वतः अन्त हो जाता है।

सीनेट एवं प्रतिनिधि सदन में विधि निर्माण प्रक्रिया सम्बन्धी तीन महत्वपूर्ण अंतर हैं। वे निम्नलिखित हैं—

(1) 1933 ई. के पूर्व सीनेट में प्रतिनिधि सदन की अपेक्षा सदन की पूर्ण समिति की व्यवस्था का अधिक प्रचलन था। लेकिन जब सीनेट में संविधों के सदन में विचार विमर्श करते समय ही सदन की पूर्ण समिति का आयोजन किया जाता है।

(2) विनियोग विधेयक (Appropriation Bills) को सीनेट में अनिवार्यता प्राथमिकता दी जाती है। अतः कोई विधेयक विशेष महत्व का नहीं होता है। अतः सूची के क्रमानुसार या इच्छानुसार विधेयक पर विचार होता रहता है। सीनेट में

केवल एक सूची (calendar) होता है। इसे कायमार सूची (calendar of business) की सजा दी जाती है।

(3) सीनेट में वाद विवाद को सीमित करने की कोई प्रभावकारी व्यवस्था नहीं है। सीनेट के सदस्य स्वेच्छा पर अपनी सम्मति से ही ऐसा कर सकते हैं।

दलीय समिति प्रणाली (The Caucus System)—यह व्यवस्था अमेरिका में विधि निर्माण प्रक्रिया से ही सम्बन्धित दलीय समिति प्रणाली (Caucus System) है जिसका अमेरिकी राजनीतिक जीवन में विकास हुआ है। कांग्रेस के सदस्यों को मत देने और विरोध करने के लिए आवश्यक नेतृत्व का चुनाव करने के लिए एक अन्य व्यवस्था का विकास हुआ है जिसका नाम (Caucus) या दलीय सम्मेलन (Party Conference) कहते हैं। अनेक विधेयक विचार-विमर्श के लिये आते हैं। उन विधेयकों को पारित करना व्यक्तिगत सदस्यों का दायित्व होता है। अनेक विधेयक विचार-विमर्श के लिये आते हैं। उन विधेयकों को पारित करना व्यक्तिगत सदस्यों का दायित्व होता है। अनेक विधेयक विचार-विमर्श के लिये आते हैं। उन विधेयकों को पारित करना व्यक्तिगत सदस्यों का दायित्व होता है।

संयुक्त राज्य अमेरिका में वित्तीय विधि निर्माण⁵³

अमेरिका वित्तीय विधि निर्माण पद्धति ब्रिटिश वित्तीय व्यवस्था से पर्याप्त भिन्न है। इसका मुख्य कारण यह है कि अमेरिका में व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका का गठन शक्ति पृथक्करण पर आधारित है। 1921 ई. के पूर्व अमेरिकी वजट-व्यवस्था पर्याप्ततः अव्यवस्थित थी। प्रत्येक विभाग द्वारा अपने विभागीय अनुमानों को तयार किया जाता था एवं कोषागार विभाग के सचिव (Secretary of the Treasury Department) द्वारा उनको प्रतिनिधि सदन के समक्ष आगामी वर्ष के कर-प्रस्ताव सहित प्रस्तावित किया जाता था। काइनर के अनुसार यह अनुमान (Estimates) अव्यवस्थित (uncoordinated) एवं असंशोधित (unrevised) हुआ करता थे।⁵⁴ यह प्रतिनिधि सदन की विभिन्न समितियों के मध्य विचाराय वितरित कर दिया जाता था। सदन की समितियाँ पृथक्-पृथक् रूप में प्रतिबदन प्रस्तुत करती थीं। इस प्रकार सम्पूर्ण वजट पर एक साथ विचार नहीं होता था। प्रतिनिधि सदन में वजट पर विचार हो चुकने के पश्चात् इसी प्रक्रिया का सीनेट में दाहराया जाता था। अतः वजट पत्रक पृथक् विभागीय अनुमानित मांगों का बवल एक समूह मान हुआ करता था और इसमें कोई प्रमत्तता नहीं पायी जाती थी।

1921 ई. के वजट एवं लेखा अधिनियम (Budget and Accounting Act) के द्वारा निम्न व्यवस्थाएँ की गयीं। ट्रेजरी विभाग के अंतर्गत वजट कार्यालय (Bureau of the Budget) की स्थापना की गयी है।⁵⁵ इसके अध्यक्ष को निर्देशक (Director) की सना दी गयी जो राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त होता है एवं उसी के प्रति उत्तरदायी भी होता है। उसकी सहायताय उपनिर्देशक भी नियुक्त किये जाते हैं। निर्देशक (Director) की स्थिति भारतीय वित्त मंत्री एवं ब्रिटिश वित्तमन्त्री (Chancellor of the Exchequer) के समान होती है। वह वित्तीय व्यवस्था में क्षमता एवं मितव्ययता के लिए सदैव प्रयत्नशील रहता है। विभिन्न विभागों द्वारा प्रस्तावित व्यय की अनुमानित मांगों की वह उनके सहायक से सतकतापूर्वक जाँच पड़ताल करता है। जहाँ वह उचित समझता है इतना कटौती कर सकता है एवं विभागों के द्वारा इस सम्बन्ध में अपील करने पर उसका निणय अंतिम हुआ करता है। व्यय की अनुमानित मांगों (Esti-

53 Refer to Finer, H. *op cit* pp 519-520

54 Ibid pp 519-520

55 काइनर द्वारा वजट ब्यूरो को वजट प्रणाली का नारखाना (Workshop of the Budget System) की सना दी है। 1939 ई. के पुनर्गठन अधिनियम के अधीन वजट कार्यालय का राष्ट्रपति के कार्यालय (Executive office) का एक अंग बना दिया गया है। स्मरणीय है कि वजट कार्यालय को कोई स्वतंत्र अधिकार प्राप्त नहीं है। वह एक जाँच करने वाली सत्ता (investigating and collating authority) है। यह सत्ता भी राष्ट्रपति के निर्देशों के द्वारा सक्रिय एवं गतिशील रहती है।

mates) पर विचार के साथ ब्यूरो जाय क स्रोतो—करा—का भी अध्ययन करता है एवं कोन से नवीन कर काँग्रेस को प्रस्तावित किय जायें इस पर विचार करता है। जाय एवं व्यय सम्बन्धी सभी आँकड़े तैयार हो जान पर राष्ट्रपति को काँग्रेस में वजट प्रस्तुत करने सम्बन्धी व्यवस्था उपरोक्त अधिनियम के अधीन ही दी गयी है। फाइनर के अनुसार राष्ट्रपति में ही सावजनिक वित्त के सम्बन्ध में विचार एवं तदनुरूप (काँग्रेस से) सिफारिश करने की शक्ति केन्द्रित है।⁵⁶ अधिनियम द्वारा यह स्पष्ट कर दिया गया है कि राष्ट्रपति के अतिरिक्त अन्य कोई अधिकारी या विभागीय कमचारीगण काँग्रेस एवं उसकी समितियाँ से अनुमानित व्यय के लिए धन की मांग या प्राप्ति नहीं कर सकते और उनके द्वारा नवीन कर के प्रस्ताव भी नहीं रखे जा सकते हैं। फाइनर का मत है कि इस व्यवस्था की प्रत्यक्ष में तो नहीं लेकिन अप्रत्यक्ष रूप में उपेक्षा की जाती है।⁵⁷ स्मरणीय है कि वजट ब्यूरो काँग्रेस के आदेश पर उसे आवश्यक सहायता एवं सूचना भी प्रदान करता है।⁵⁸

प्रतिनिधि सदन में वजट प्रस्तावित करने के पश्चात् व्यय की अनुमानित मांगों को सदन की विनियोग या प्रदाय समिति (Appropriation Committee) के पास भेज दिया जाता है। विनियोग समिति की अनेक उप समितियाँ उस पर विचार करती हैं। इन समितियों के द्वारा अपने समक्ष अधिकारियों को बुलाया जाता है। उन्हें अपने विभागा की मांग के औचित्य के सम्बन्ध में विचार रखने का अधिकार होता है। उप समितियाँ अधिकारियों द्वारा कमी कमी किसी विशेष मद के व्यय किये जाने के सम्बन्ध में वचन ले लेती हैं। यह व्यवस्थापिका द्वारा प्रशासन पर नियंत्रण की एक प्रणाली है। सीनेट की विनियोग समिति भी इसी व्यवस्था का अनुगमन करती है। प्रदाय समितियों द्वारा कायपालिका के कुछ प्रस्तावों में कमी तो दूसरा में वृद्धि की जाती है। पोक विधि निर्माण (Pork Legislation) अमेरिकी विधि निर्माण पद्धति की एक विशेषता है।⁵⁹ विनियोग समिति सभी अनुमानित मांगों को एक विधेयक में सङ्गृहीत करके सदन को लौटाती नहीं है बल्कि एक के पश्चात् दूसरे करीब 12 अनुमान-व्यय विधेयक सदन को प्रेषित किये जाते हैं। प्रतिनिधि सदन में विनियोग विधेयकों

56 *Finer, H op cit*, p 520

57 *Ibid*, p 520

58 *Ibid*, p 520

59 अमेरिकी के दक्षिणी राज्यों में एक पुरानी प्रथा है कि गुलामों को एक निश्चित दिन गोشت वितरित किया जाता था। यह शास्त्र पीपा में भरकर खेतों पर जाता था। इसी प्रकार इस उपमा का यदि विधि निर्माण पर लागू करें तो इसका अर्थ यह हुआ कि अपने निर्वाचन क्षेत्रों की विविध सामाजिक सेवाओं के हितार्थ धन प्राप्त करने हेतु कांग्रेस का प्रत्येक सदस्य शासन में परस्पर सहयोग करने का प्रयत्न करता है। इस प्रकार निम्नलिखित विधियाँ पोक विधियाँ कहलाती हैं।—*Beard C A American Government and Politics*, 1955, p 151

(Appropriation Bills) र पारित होन क पश्चात् उह सीनेट म भेज दिया जाता है। मीनेट की विनियोग ममिति म विचार विमर्श हाता है, महत्वपूर्ण सहायन बिज जात है तथा धन सम्बन्धी बटौती या वद्धि र प्रस्ताव पारित हात हैं। प्रतिनिधि सदन क नियम म असन्तुष्ट वग द्वारा मीनेट म प्रदन का नय सिर स विचार क लिए उठाया जाता है और उनक द्वारा समितिया पर दबाव डाला जाता है तथा वाद्दित सहायन का प्रयत्न किया जाना है। मीनेट द्वारा विचार कर चुकने क पश्चात् उसक द्वारा प्रस्तावित सहायन की स्वीकृति क लिए व्यय विषयक को प्रतिनिधि सदन म पुन भेजा जाना है। यदि प्रतिनिधि मन्त्र सौनेट क सहायना को स्वीकार नही करता तो दाता सदन की एक संयुक्त समिति (Conference Committee) की नियुक्ति की जाती है। यह समिति एस समाधान की गोज करती है जो दाता सदन को माय हा। दोना सन्तो म मतवय हान पर हो विषयक का पारित हो सकना सम्भव है और तनी विषयक का राष्ट्रपति की स्वीकृति क लिए भेजा जाना है। बजट कार्यालय द्वारा प्रस्तावित कर प्रस्तावा पर प्रतिनिधि मन्त्र की उपाय एव साधन समिति (Ways and Means Committee) एव मीनेट की वित्त समिति (Finance Committee) विचार करती ह।

मक्स बेलाफ क अनुसार 'अमरिकी बजट म काँग्रेस द्वारा स्वीकृत होने पर ब्रिटिश बजट जसी अनिवार्य एकता का जभाव होता है। ब्रिटेन म शासकीय बहुमत इसका विशेष ध्यान रखता है कि बजट मूल रूप म जैस सदन म प्रस्तुत किया गया है उसी रूप म पारित हो। ६० अमरिकी राष्ट्रपति यह आगा कमी नही कर सकता है उसक द्वारा प्रस्तुत कर एव व्यय क अनुमान स्वीकृत हा ही जायेंगे। अमरिकी बजट प्रक्रिया म विभिन्न हिता के दबाव पडते हैं एव लागरीलिंग (logrolling) का तीव्र प्रचलन रहता है। बजट की मुख्य रूपरेखा का निर्धारण कृषि धर्म एव औद्योगिक हिता क मध्य कठोर सौदवाजी के पश्चात् निर्धारित होता है। अमेरिकी बजट गठन म एकलपता हेतु 1946 ई म विधायी पुनगठन अधिनियम (Legislative Reorganisation Act 1946) पारित किया गया था। इस अधिनियम द्वारा प्रत्येक सन के प्रारम्भ म दोना सदनो की विनियोग एव वित्त समितियों के संयुक्त अधिवेशन की व्यवस्था की गयी तथा आगामी वष के प्रस्तावित बजट पर 15 फरवरी के पूब वाग्रत को प्रतिवेदन प्रस्तुत कर देने का प्रस्ताव किया गया है। लेकिन इस अधिनियम को क्रियावित नही किया जा सवा। फलस्वरूप अमरिका म संतुलित बजट अभी कवल कल्पना मात्र है। फाइनर के अनुसार, 'अमरिकी वित्तीय प्रणाली म अनक सुधारा के

60 The Budget as originally offered does not have the compelling unity of the British Budget where the Governmental majority will ensure that the whole thing goes pretty well as originally presented —Max Beloff *The American Federal Government* 1959

पश्चात् आज भी मुख्य कठिनाई बनी हुई है। कांग्रेस राष्ट्रपति के प्रस्तावों को अपनी इच्छानुसार परिवर्तित करने का अधिकार रखती है। दोनों सदन एवं उनकी समितियाँ घेष्ठ एवं सतुलित बजट से कभी भी आँख-मिचौनी खेल सकती हैं।⁶¹

वित्त पर कांग्रेस का नियंत्रण अनेक दोषों के कारण प्रभावहीन है। सम्बन्धित उप समितियाँ केवल अपने से सम्बन्धित अनुमानों के अंश पर ही विचार करती हैं। इन उप-समितियों की बैठकें गुप्त होती हैं। मुख्य समिति के सदस्य भी उसमें भाग नहीं ले सकते हैं अतः सावजनिक जालोचना के लिए कोई अवसर नहीं होता। इसके अतिरिक्त यह उप समितियाँ बहुत कम समय में विचार विमर्श पूरा कर लेती हैं, परन्तु समिति को प्रतिवेदन काफी विलम्ब से देती हैं, फलस्वरूप समिति के पास इन विभिन्न उप-समितियों के प्रतिवेदनों में तालमेल स्थापित करने के लिए पर्याप्त समय नहीं रह जाता है। अनेक विभागीय मांगों पर पूरा विचार किये बिना ही उप समितियाँ उन्हें रद्द कर देती हैं और अनेक मदों को बिना विचारों ही स्वीकार कर लेती हैं। फाइनर का कथन है कि दोनों सदनों की एक ही प्रदाय समिति (Appropriation Committee) होनी चाहिए तथा वर्तमान दो समितियाँ अर्थात् दुहरी व्यवस्था का अन्त होना चाहिए। किसी भी लोकतन्त्रीय शासन में संयुक्त राज्य अमेरिका जैसी विनाशकारी दोहरी व्यवस्था नहीं पायी जाती है।⁶² 1921 ई. तक संयुक्त राज्य अमेरिका में लेखा-परीक्षण की व्यवस्था भी दोषपूर्ण थी। बजट एवं लेखा-कार्यालय अधिनियम, 1921 ई. के अंतर्गत मुख्य लेखा कार्यालय (General Accounting Office) की स्थापना की गयी है तथा नियंत्रक एवं महालेखा-परीक्षक की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा 15 वर्ष के लिए की जाती है। इस लेखा के सम्बन्ध में व्यापक शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं।

ब्रिटिश एवं अमेरिकन विधि निर्माण प्रक्रिया की तुलना

दोनों देशों की प्रक्रिया में कुछ आधारभूत समानताएँ हैं लेकिन विस्तार की बातों में उनमें काफी अंतर है। समानताएँ निम्नवत् हैं

- (1) दोनों देशों में विधेयक के तीन वाचन (Three Readings) होते हैं,
- (2) दोनों देशों में विधि निर्माण में समितियों की व्यवस्था है।
- (3) दोनों देशों में वित्त-विधेयक सर्वप्रथम निम्न सदन में ही प्रस्तुत किये जाते हैं।

इसके अतिरिक्त कोई समानता नहीं है। समानता की अपेक्षा भेद अधिक हैं

61 Finer, H *op cit*, p 521

62 'It has been proposed that the two Houses shall form one Appropriations Committee rather than have a dual and duplicated system as now exists. The crushing duality of the United States system exists nowhere else in democratic government'—Finer
H *op cit* p 522

(1) अमेरिका में इंग्लैण्ड की तरह सावजनिक एवं व्यक्तिगत अथवा शासकीय एवं व्यक्तिगत सदस्य विधेयका जस कोई भेद नहीं हात हैं। यह सम्भव है कि कुछ विधेयक ऐसे हों जिन्हें राष्ट्रपति या किसी प्रशासकीय विभाग का समर्थन प्राप्त हो, लेकिन इसका यह अर्थ नहीं है कि ऐसे विधेयक अमेरिकी कांग्रेस में पारित हो ही जायें। अनेक अवसरों पर राष्ट्रपति द्वारा इच्छित विधेयका को कांग्रेस ने अस्वीकार कर दिया है। इंग्लैण्ड में सभी शासकीय विधेयक मंत्रिमण्डल द्वारा प्रस्तावित किये जाते हैं। सदन में उनके सफल परायण (passage) एवं पारित होना के लिए सम्बंधित विभाग का मंत्री उत्तरदायी होता है। इंग्लैण्ड में किसी शासकीय विधेयक की अस्वीकृति का अर्थ मंत्रिमण्डल का पतन है। मंत्रिमण्डल का शासन द्वारा प्रस्तावित विधेयको के पारित होने के सम्बंध में सदन में उपलब्ध व्यापक दलील समर्थन के कारण पूर्ण निश्चितता रहती है। इंग्लैण्ड की तरह अमेरिका में कार्यपालिका के सदस्य—राष्ट्रपति एवं उसके मंत्रिमण्डल के सदस्य—विधि निमाण कार्य में प्रत्यक्ष रूप से सम्बंधित नहीं होते फलतः वे कोई योग नहीं देते हैं।

(2) अमेरिकी कांग्रेस के सभी विधेयक व्यक्तिगत रूप में सदस्या द्वारा प्रस्तावित किये जाते हैं। उनके परायण हेतु आवश्यक समर्थन प्राप्त करने के लिए अनेक सदस्य आपस में गुट बना लेते हैं एवं उन विधेयका का विरोध भी करते हैं जिनके वे विरुद्ध हात हैं। इसे लागरोलिंग (Logrolling) कहते हैं। इस प्रथा का विकास ब्रिटिश संसद में सम्भव ही नहीं है।

(3) दोनों देशों में समितियाँ विधि निमाण में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं लेकिन संयुक्त राज्य अमेरिका में समितियाँ अधिक महत्वपूर्ण एवं शक्तिशाली हैं। ग्रेट ब्रिटेन में द्वितीय वाचन के उपरांत विधेयक समितियों में भेजा जाता है। इस समय तक उसके आधारभूत सिद्धांतों पर सदन में निणय हो चुकता है। अमेरिका में प्रथम वाचन के उपरांत और द्वितीय वाचन के पूर्व ही विधेयक समितियों में भेज दिया जाता है। अमेरिकी समितियों का ग्रेट ब्रिटेन की भाँति विधेयक को प्रतिबन्धन सहित अनिवार्यतः सदन को लौटाना आवश्यक नहीं है। इस कारण अनेक विधेयका की समिति अवस्था में ही हत्या हो जाती है।

(4) ब्रिटिश संसद द्वारा पारित विधेयको को सम्राट द्वारा स्वीकृत किया जाना आवश्यक है लेकिन यह औपचारिकता मात्र है। सम्राट संसद द्वारा पारित किसी भी विधेयक को स्वीकृति प्रदान करने से इकार नहीं कर सकता। परंतु अमेरिकी राष्ट्रपति का प्राप्त निषेधाधिकार (Veto) वास्तविक है एवं वह उसका प्रयोग भी करता है।

ग्रेट ब्रिटेन एवं संयुक्त राज्य अमेरिका की वित्तीय व्यवस्था में निम्न अंतर हैं —

(अ) अमेरिका में व्यय के अनुमानों (Estimates) को बजट निदेशक द्वारा

तैयार किया जाता है तथा राष्ट्रपति द्वारा बजट काँग्रेस को भेजा जाता है। इंग्लण्ड में बजट वित्त मंत्री के द्वारा तैयार किया जाता है और उसी के द्वारा ससद (कामन्स-सभा) में प्रस्तुत किया जाता है।

(आ) अमेरिका में बजट प्रस्तुत किये जाने के बाद प्रतिनिधि सदन की विनियोग एवं साधन समितियाँ को विचार हेतु भेजा जाता है। इंग्लण्ड में कामन्स सभा द्वारा 'पूँज सदन की समिति' के रूप में पूर्ति एवं उपाय तथा साधन समिति के रूप में बजट पर विचार किया जाता है।

(इ) इंग्लैण्ड में कामन्स सभा के सदस्यों का बजट के अनुमानों में केवल कमी या कटौती करने का अधिकार होता है। अमेरिका में काँग्रेस के सदस्यों को बजट में कमी, वृद्धि एवं अन्य प्रकार के संशोधन करने के भी अधिकार होते हैं।

(ई) ब्रिटिश लॉर्डसभा को वित्तीय क्षेत्र में कोई महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त नहीं है, अधिक से अधिक वह विधेयक का पारित करने में एक माह का विलम्ब कर सकती है। इसके विपरीत, अमेरिकी सीनेट को वित्त विधेयक में प्रतिनिधि सदन के समान ही अधिकार प्राप्त हैं। वह उसमें आमूलचूल परिवर्तन कर सकती है। यहाँ तक कि प्रतिनिधि सदन द्वारा पारित वित्त-विधेयक को वह अस्वीकार भी कर सकती है।

भारत की विधि-निर्माण प्रक्रिया

भारत की विधि निर्माण प्रक्रिया ब्रिटिश प्रणाली पर आधारित है। संविधान में विस्तारपूर्वक विधि निर्माण प्रक्रिया का उल्लेख नहीं किया गया है। गर वित्तीय विधेयक भारतीय ससद के दोनो में से किसी भी सदन में सर्वप्रथम प्रस्तुत किये जा सकते हैं।⁶³ विधेयक तभी पारित माना जाता है जब वह दोनों सदनों द्वारा संशोधन या बिना संशोधन के पारित किया गया हो। दोनों सदनों के स्थगित (prorogation) होने पर विचाराधीन विधेयक रद्द नहीं माना जाता है⁶⁴ और राज्यसभा में विचाराधीन विधेयक जो लोकसभा द्वारा पारित नहीं किया गया है, लोकसभा के विघटित होने पर समाप्त नहीं होता है।⁶⁵ लेकिन विधेयक के लोकसभा में विचाराधीन होने या लोकसभा द्वारा पारित होने पर राज्यसभा में विचाराधीन होने पर वह लोकसभा के विघटित हो जाने पर समाप्त हो जाता है।⁶⁶ यदि राष्ट्रपति ससद के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक बुलाने की घोषणा कर देता है एवं उसके पश्चात् लोकसभा का विघटन हो जाता है तो ऐसी अवस्था में विचाराधीन विधेयक समाप्त नहीं होता है।

ससद द्वारा विधि निर्माण सम्बन्धी नियम बनाये गये हैं। इस सम्बन्ध में दोनों सदनों में समान पद्धति का अनुगमन किया जाता है। दोनों सदनों में विधेयक के तीन

63 Article 107

64 Article 107 (3)

65 Article 107 (4)

66 Article 107 (5)

वाचना का हाना अनिवार्य है। मंत्रि तथा द्वारा प्रस्तुत विधेयक सावजनिक या शासनाय विधेयक (Public or Government Bills) नह जात है। भारत म इगलण्ड की तरह व्यक्तिगत विधेयक (Private Bill) जस कोइ विधेयक नही होत। साधारण सदस्या द्वारा प्रस्तुत विधेयका का व्यक्तिगत-सदस्य विधेयक (Private Members Bill) महत है। इगलण्ड म सावजनिक विधेयक एव व्यक्तिगत विधेयका क पारित हान की प्रक्रिया पृथक् पृथक् हाती है लेकिन भारत म शासकीय विधेयक एव व्यक्तिगत-सदस्य विधेयका क लिए एर ही प्रक्रिया का प्रयोग होता है।

विधेयक का निम्न अवस्थाभा म स गुजरना पडता है—प्रथम एव द्वितीय वाचन (First and Second Readings), समिति एव प्रतिबदन स्तर (Committee and Report Stage), एव तृतीय वाचन (Third Reading)।

(1) प्रथम वाचन—सत्र प्रारम्भ होन पर उस सत्र क शासकीय विधेयका की एक सूची प्रकाशित कर दी जाती है। यह आवश्यक नही कि वह सूची पूर्ण हो हा। प्रथम वाचन क अंतगत विधेयक का प्रस्तुतीकरण एव शासकीय गजट (Government Gazette) म उसका प्रकाशित हाना आवश्यक है। सदन म विधेयक के प्रस्तुत किय जान के पश्चात प्रायना किय जान पर स्पीकर या सदन का अध्यक्ष विधेयक को गजट म प्रकाशित करन का आदेश दता है। ऐसी अवस्था म सदन म विधेयक को प्रस्तुत करन की अनुमति प्राप्त करन हतु प्रायना की आवश्यकता नही होती। यदि विधेयक प्रकाशन के पश्चात सदन के प्रस्तुत किया जाता ह ता उसक पुन प्रकाशन की आवश्यकता नही रहती है।

विधेयक को प्रस्तुत करन का इच्छुक सदस्य या मंत्री विधेयक को सदन म प्रस्तुत करन की अनुमति मांगता ह एव उसका दीपक पडता ह। मंत्री क अतिरिक्त अय सभी सदस्य विधेयक को प्रस्तुत करन की अपनी इच्छा की पूर्व-सूचना देत हैं तथा विधेयक की एक प्रति एव उसके उद्देश्य एव कारणों का उल्लेख भी विधेयक के साथ सलग्न कर देत ह। भारत मे विधेयक प्रस्तुत करन के समय उस पूर्ण होना चाहिए, इगलण्ड की भांति Dummys Bills प्रस्तुत नही किय जा सकते। इसके अतिरिक्त जिन विधेयकों की राष्ट्रपति की अनुमति द्वारा ही प्रस्तावित किया जा सकता है, उनके सम्यक् म अनुमति भी होनी चाहिए।

विधेयक को प्रस्तावित करते समय कोई वाद विवाद नही होता। सामान्यत विधेयक के प्रस्तावित करन के तुरत पश्चात ही स्पीकर सदन के समक्ष उसे स्वीकृति हेतु प्रस्तुत करता है और सदन इसकी मौखिक रूप से अनुमति प्रदान कर देता है। इस समय मंत्री या विधेयक को प्रस्तावित करन वाला अय कोई सदस्य भाषण नही देता।

लेकिन कभी कभी विधेयक के प्रस्तुतीकरण का भी विरोध किया जा सकता है। 1954 ई म निवारक निरोध (संशोधन) अधिनियम (Preventive Detention

Amendment Act, 1954) का प्रस्तावित करने पर ही विरोध किया गया था। ऐसी दशा में प्रस्तावक एवं विरोध करने वाले सदस्य को संक्षेप में अपने कारणों पर प्रकाश डालने की स्पीकर अनुमति दे देता है और उसके पश्चात् विधेयक पर मतदान होता है। यदि विधेयक का विरोध उसक सदन के क्षेत्रान्तर्गत न होने के कारण किया जाता है तो स्पीकर पूर्ण वाद विवाद की अनुमति प्रदान कर देता है और सदन का मन ज्ञात करता है। महाधिवक्ता भी वाद विवाद में भाग ले सकता है एवं स्थिति पर प्रकाश डाल सकता है।

(2) द्वितीय वाचन—निश्चित तिथि का सदन में विधेयक पर द्वितीय वाचन प्रारम्भ होता है। प्रस्तावक या तीन विकल्पा में से किसी एक को स्वीकार करने का अधिकार है। (1) विधेयक पर तुरन्त या भविष्य में किसी तिथि पर विचार किया जाय (2) विधेयक किसी प्रकार समिति को भेज दिया जाय या विधेयक के औचित्य/अनौचित्य के सम्बन्ध में जनमत जानने के लिए उस जनता के मध्य वितरित कर दिया जाय। सामान्यतः विधेयक का प्रवर समिति में भेज दिया जाता है। (3) विवादहीन विधेयक पर तुरन्त विचार होता है। परन्तु ऐसे विधेयक बहुत कम होते हैं अतः अधिकांश विधेयक पर तुरन्त विचार नहीं होता है। विवादग्रस्त विधेयक या सामान्यतः जनता के मध्य जनमत जानने के लिए वितरित कर दिया जाता है। द्वितीय वाचन की अवस्था में विधेयक के आधारभूत सिद्धान्तों पर विचार विमर्श होता है। उस पर धारावार विचार-विमर्श नहीं होता और न इस अवसर पर संशोधन ही प्रस्तुत किये जाते हैं। विधेयक के समर्थक एवं विरोधियों द्वारा पक्ष एवं विपक्ष में मत व्यक्त किये जाते हैं। सम्पूर्ण विधेयक पर विचार विमर्श होता है ताकि उसके आधारभूत सिद्धान्तों पर सभी सहमत हो सकें।

(3) समिति स्तर—इसके पश्चात् विधेयक विसा प्रवर समिति को भेज दिया जाता है। समिति-स्तर विधि निर्माण प्रक्रिया की महत्वपूर्ण अवस्था होती है। विधेयक का प्रस्तावक (मन्त्री या सामान्य सदस्य) एवं विधि मन्त्री प्रवर समिति के सदस्य होते हैं। विधि मन्त्री पदेन सदस्य होता है। समिति द्वारा संशोधन प्रस्तावित किये जा सकते हैं। समिति के प्रत्येक सदस्य को पृथक् प्रतिवेदन देने का अधिकार होता है। समिति की सम्पूर्ण कार्यवाही प्रकाशित की जाती है एवं उसे सदन के समक्ष विचारार्थ प्रस्तुत किया जाता है।

(4) प्रतिवेदन-स्तर—सदन में प्रतिवेदन प्रस्तुत किये जाने के पश्चात् मन्त्री या प्रस्तावक सदन में प्रतिवेदन पर विचार करने की मांग कर सकता है। इसके अतिरिक्त विधेयक को कुछ जादशा या बिना जादशा सहित समिति में पुनः विचारार्थ भेजन या जनमत जानने के लिए जनता के मध्य विधेयक को प्रचारित करने की मांग मन्त्री या प्रस्तावक द्वारा की जा सकती है। यदि सदन प्रतिवेदन पर विचार करना स्वीकार कर लेता है तो विधेयक पर धारावार विचार होता है, सदस्यों द्वारा संशोधन प्रस्ता

वित्त किय जा सकते हैं और अध्यक्ष को उन्हें स्वीकार करने या अस्वीकार करने का अधिकार होता है। प्रत्येक धारा एवं संशोधन पर मतदान होता है। प्रतिबदन पर विचार हो चुकने के पश्चात् सम्पूर्ण विधेयक पर मतदान लिया जाता है और इससे साथ ही द्वितीय वाचन पूर्ण हो जाता है।

(5) तृतीय वाचन (Third Reading)—इसके पश्चात् एक पूर्व निर्धारित तिथि को विधेयक का तृतीय वाचन प्रारम्भ होता है। प्रस्तावक विधेयक को पारित करने की मांग करता है। इस अवस्था में विधेयक के पक्ष या विपक्ष में तक प्रस्तुत किय जाते हैं। अनावश्यक तर्कों के लिए कोई स्थान नहीं होता एवं विधिवत प्रस्ताव प्रस्तावित नहीं किय जा सकते। केवल मौखिक प्रस्ताव रखे जा सकते हैं। सदन में उन स्थित सदस्या के बहुमत से मतदान में स्वीकृत होने पर विधेयक पारित हो जाता है।

एक सदन में विधेयक को पारित होने पर उस दूसरे सदन में विचाराधीन भेज दिया जाता है। वहाँ भी उस उपरोक्त पाँच अवस्थाओं में से हारकर गुजरना पड़ता है एवं उसके पश्चात् राष्ट्रपति के समक्ष स्वीकृति हेतु भेज दिया जाता है। राष्ट्रपति विधेयक को स्वीकृत या अस्वीकृत कर सकता है या भेदोक्त या बिना संदेश के संशोधन प्रस्तावित करके ठीक मतदान का पुनर्विचार के लिए लौटा सकता है।⁶⁷ यदि सदन राष्ट्रपति विधेयक का संशोधन या बिना संशोधन के पुनः पारित कर दिया जाता है तो राष्ट्रपति को स्वीकृति देनी पड़ती है और विधेयक विधि बन जाता है।

पर विधेयक के सम्बन्ध में सम्भावित दो स्थितियाँ निम्नलिखित हैं।

(1) यदि विधेयक पर दोनों सदन में मतभेद नहीं होता तो दोनों सदन के संयुक्त अधिवेशन में विवाद का निश्चय होता है। संयुक्त अधिवेशन की अध्यक्षता सदन सभा का अध्यक्ष और उसकी अनुसस्थिति में उपाध्यक्ष (Deputy Speaker) करता है एवं सदन सभा के कार्यकारी नियम लागू होते हैं। संयुक्त अधिवेशन में संशोधन प्रस्तावित किय जा सकते हैं, परन्तु केवल वही संशोधन प्रस्तावित किय जा सकते हैं जो सदन में पारित हुए हैं। कारण आवश्यक बन गया है अथवा जाँच सदन द्वारा प्रस्तावित किय गये हैं और दूसरे सदन द्वारा अस्वीकृत किय जाने पर आवश्यक बन गया है। संशोधन का स्वीकृत करने (admissibility) के सम्बन्ध में अध्यक्ष का नियम अंतिम होता है। संयुक्त अधिवेशन में दोनों सदन के उपस्थित मतदाताओं द्वारा मतदान होता है। मत में पारित होने पर विधेयक का पारित होना होता है।⁶⁸

(2) यदि विधेयक पर दोनों सदन में मतभेद होता है तो राष्ट्रपति को विधेयक को पारित करने का अधिकार है।⁶⁹ यदि राष्ट्रपति विधेयक को पारित करता है तो विधेयक पारित हो जाता है। यदि राष्ट्रपति विधेयक को अस्वीकृत करता है तो विधेयक अस्वीकृत हो जाता है।⁷⁰

के द्वारा विधेयका एवं प्रस्तावों को विचाराय प्रस्तुत किया जाता है। एक शुक्रवार को विधेयको पर तो दूसरे शुक्रवार को प्रस्तावों पर विचार विमर्श होता है। व्यक्तिगत-सदस्य विधेयको एवं शासकीय विधेयका को पारित करने की रीति प्रायः समान है, केवल थोड़ा अंतर होता है। व्यक्तिगत-सदस्य विधेयक को प्रस्तुत करने की सूचना के साथ उनके उद्देश्य एवं कारणों का विवरण तथा राष्ट्रपति की स्वीकृति (यदि विधेयक को प्रस्तुत करने के लिए आवश्यक हो) एवं विधेयक के वित्तीय परिणाम का विवरण आदि सलग्न होने चाहिए। यदि विधेयक दोषपूर्ण है या उपरोक्त विवरण में से किसी का अभाव है तो विधेयक को प्रस्तुत करने की अनुमति नहीं दी जा सकती। यदि अध्यक्ष विधेयक को सदन के कार्यक्रम में शामिल करना उचित नहीं समझता है तो वह उसे उपस्थित करने की अनुमति अस्वीकार कर सकता है। व्यक्तिगत सदस्यों से सम्बन्धित एक 15 सदस्यी समिति (Committee on Private Members Bills and Resolutions) होती है जिसके सदस्यों को अध्यक्ष द्वारा एक वर्ष के लिए मनोनीत किया जाता है।

वित्तीय विधि निर्माण

वित्त-विधेयकों के लिए एक विशेष एवं पृथक् प्रक्रिया का विधान है। संविधान के अनुसार वित्त विधेयक राज्यसभा में प्रस्तावित नहीं किया जा सकता। दूसरे शब्दों में, वित्त विधेयक सवप्रथम लोकसभा (The House of the People)—निम्न सदन—में ही प्रस्तावित किया जा सकता है।⁶⁹ इसके अतिरिक्त बिना राष्ट्रपति की सिफारिश के कोई वित्त विधेयक और अनुमानित भाग प्रस्तावित नहीं की जा सकती।⁷⁰ लोकसभा द्वारा वित्त विधेयक के पारित होने के पश्चात् उसे राज्यसभा को उसकी सिफारिशों के लिए भेजा जाता है। विधेयक के प्राप्त करने के 14 दिन के भीतर राज्यसभा को विधेयक को अपन सुझावों सहित लौटा देना चाहिए। यदि विधेयक इस अवधि में राज्यसभा द्वारा नहीं लौटाया जाता तो वह पारित समझा जाता है। परन्तु राज्यसभा द्वारा विधेयक को इस निश्चित अवधि में लोकसभा को लौटाने पर निम्न सदन को राज्यसभा की सिफारिशों स्वीकार करने या अस्वीकार करने का अधिकार है और ऐसी दशा में विधेयक दोनों सदनों द्वारा पारित माना जाता है।

संविधान के अनुसार निम्नलिखित मामलों से सम्बन्धित होने पर विधेयक का वित्त विधेयक माना जाएगा⁷¹

(1) कर लगाने, समाप्त करने, कम करने या परिवर्तन अथवा व्यवस्थित करने से सम्बन्धित विधेयक (2) ऋण को व्यवस्थित करने से सम्बन्धित विधेयक,

69 अनुच्छेद 109

70 अनुच्छेद 113 (3) और 117

71 अनुच्छेद 110

(3) संचित निधि या आकस्मिक निधि से सम्बंधित एवं इन निधियों में से धन की देनदारी से सम्बंधित विधेयक, (4) संचित निधि में से धन के व्यय से सम्बंधित, (5) किसी व्यय को संचित निधि पर भार घोषित करने या ऐसे व्यय को धनराशि में वृद्धि से सम्बंधित, (6) संचित निधि, भारतीय सावजनिक लेखा में आय या उसके संरक्षण एवं देनदारी सम्बंधी या सघ एवं राज्य के लेखा के परीक्षण सम्बंधी, एवं (7) उपरोक्त मामला से सम्बंधित कोई अन्य विधेयक। विधेयक वित्त विधेयक है या नहीं, इस सम्बंध में लोकसभा के अध्यक्ष का निर्णय अंतिम होता है। जुमर्ना, लाइ सेस फीस एवं स्थानीय सरकारों के द्वारा लगाये जाने वाले करा सम्बंधी विधेयकों को संविधान के अनुसार वित्त विधेयक नहीं माना गया है।²²

भारतीय वित्तीय विधि निर्माण प्रक्रिया ब्रिटिश वित्त व्यवस्था पर आधारित है। दोनों एक सी ही हैं। भारतीय वित्त के मूल सिद्धांत (basic principles) संक्षेप में निम्नवत् हैं

(1) व्यवस्थापिका द्वारा शासन के विभागों द्वारा तैयार किये गये अनुमानों का परीक्षण किया जाता है एवं वह उनके लिए धन स्वीकृत करती है।

(2) आवश्यक धन की व्यवस्था कैसे की जाय यह संसद का दायित्व है। नवीन करा को लगाने एवं पुरानों को कम या समाप्त करने का उसे एकाधिकार प्राप्त है।

(3) कार्यपालिका द्वारा स्वीकृत (sanctioned) धन के व्यय की जाच पड़ताल संसद करती है।

(4) संसद विभिन्न विभागों के सावजनिक लेखा परीक्षण की व्यवस्था करती है।

भारतीय वित्त व्यवस्था की मूल विशेषताएँ (main features) निम्न हैं

(1) सम्पूर्ण वित्तीय कार्यक्रम मंत्रिमण्डल द्वारा तैयार किया जाता है। वही उसका लिए उत्तरदायी होता है। जत वित्त के सम्बंध में सम्पूर्ण पहल (initiative) कार्यपालिका के हाथों में होती है।

इंग्लैण्ड के वित्त मंत्री (Chancellor of Exchequer) की भांति ही भारतीय वित्त मंत्री वजट—विनियोग एवं राजस्व विधेयक—के लिए उत्तरदायी होता है।

(2) सावजनिक वित्त पर संसद का पूर्ण नियंत्रण होता है। उसकी अनुमति के बिना सावजनिक धनराशि का एक अंश भी व्यय नहीं किया जा सकता और न कोई कर ही लगाया जा सकता है।

(3) वार्षिक वजट में शासन की आवश्यकताओं के बिना कोई गम्भीर परिवर्तन नहीं किया जा सकता। कर संग्रहण का प्रबंधन कार्यपालिका द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते हैं।

(4) व्यय में वृद्धि नहीं कर सक

गवती है ले

(5) सचिव निधि के स्थायी भार³ (Charges on the Consolidated Fund of India) इंग्लैण्ड की भांति भारतीय समद के नियंत्रण से परे है परन्तु समद को इनमें विधि द्वारा परिवर्तन करने का अधिकार है।

(6) भारत में भी इंग्लैण्ड की भांति समद की समितियाँ द्वारा बजट प्रस्तावों की पूरी तरह से छानबीन की जाती है।

वित्तीय विधि निर्माण की अवस्थाएँ—वार्षिक वित्त विधेयक (बजट) समद के दोनों सदनों के समक्ष विचारार्थ प्रति वर्ष प्रस्तुत किया जाना चाहिए।⁴ भारत में वित्तीय वर्ष 1 अप्रैल को प्रारम्भ होता है। भारत का बजट दो भागों—रेलवे बजट एवं सामान्य बजट (Railway Budget and General Budget)—में प्रस्तुत किया जाता है। रेलवे बजट का सम्बन्ध रेल विभाग से होता है एवं रेल मंत्री द्वारा सामान्यतः प्रति वर्ष फरवरी के मध्य में रखा जाता है। शेष विभागों के जाय व्यय सम्बन्धी विवरण वित्त मंत्री द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं। सामान्य बजट रेलवे बजट के पश्चात् प्रस्तुत किया जाता है। दोनों बजटों के पारित होने की प्रक्रिया समान है। बजट में स्पष्ट रूप से सचिव निधि पर स्थायी भार का एवं अन्य अनुमानित व्ययों का पृथक् पृथक् उल्लेख किया जाना चाहिए। यद्यपि सचिव निधि के स्थायी व्यय समद की स्वीकृति के लिए प्रस्तुत नहीं किये जाते हैं लेकिन समद के दोनों सदनों को उन पर बहस करने का अधिकार प्राप्त होता है। शेष सभी व्यय अनुदान की मांगों (demands for grants) के रूप में लोकसभा में प्रस्तुत की जाती है।⁵ लोकसभा को उन्हें स्वीकृत या अस्वीकृत या कम करने का पूर्ण अधिकार होता है।

वार्षिक बजट निम्न पांच अवस्थाओं में होकर पारित होता है

(1) बजट को प्रस्तुत करना (Introduction or Presentation of the Budget)—सामान्य बजट वित्त मंत्री द्वारा प्रस्तुत किया जाता है एवं अपने बजट भाषण में वित्त मंत्री शासन की मुख्य वित्तीय एवं आर्थिक नीतियों पर प्रकाश डालता है। बजट की प्रतियाँ सदस्यों के मध्य वितरित कर दी जाती हैं।

(2) दोनों सदनों में समान विचार विमर्श (General Discussion in both

73 सचिव निधि पर स्थायी भार निम्न है—राष्ट्रपति का वेतन, भत्ते एवं उनके कार्यालय सम्बन्धी अन्य व्यय, राज्यसभा एवं लोकसभा के अध्यक्ष एवं उपाध्यक्ष का वेतनादि, भारत शासन श्रेष्ठ भार, सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों का वेतन, उच्च न्यायालय एवं फेडरल कोर्ट के न्यायाधीशों का वेतन, नियंत्रक महालेखा परीक्षक का वेतन, अन्य काई देनदारी एवं व्यय। —Article 112 (3)

74 Article 112

75 Article 112 (2)

76 Article 113 (1) and (2)

the Houses)—बजट के प्रस्तुत करने के पश्चात् सम्पूर्ण बजट पर दोनों सदन में विचार विमर्श होता है। इस समय कोई कटौती या अथवा सशोधन का प्रस्ताव उपस्थित नहीं किया जाता है। दोनों सदन में पृथक्-पृथक् तीन या चार दिन तक सम्पूर्ण व्यय की राशिमा पर सचित निधि के स्थायी व्यय सहित केवल सामान्य विचार विमर्श होता रहता है। विभिन्न शासकीय विभागों की नीतियाँ एवं प्रशासन का आलोचना की जाती है। इस विचार विमर्श का स्वरूप राजनीतिक अधिक होता है। इस समय कोई मत नहीं लिया जाता है। ब्रिटिश परम्परा का अनुगमन करते हुए विरोधी दला को विचार विमर्श-काल में अधिक से अधिक समय दिया जाता है।

(3) लोकसभा द्वारा अनुमानों की स्वीकृति (Voting of Demands by the Lok Sabha)—विभिन्न विभागों की अनुमानित माँगों पर विचार करने के लिए पृथक् पृथक् समय निश्चित किया जाता है। अनुमानों (Estimates) पर विचार विमर्श के लिए समय सदन के नेता के परामर्श से स्वीकर निश्चित करता है। विभिन्न विभागों के वार्षिक कार्य-विवरण को सदस्या के मध्य वितरित कर दिया जाता है एवं सदस्या द्वारा विभागों की माँगों पर विचार के समय उनकी तीव्र आलोचना की जाती है। आलोचना की तीव्रता तो प्रस्तावित सशोधन पर विचार के समय अत्यधिक बढ़ जाती है। निश्चित अवधि में ही प्रत्येक विभाग की माँगों पर विचार विमर्श पूरा हो जाना चाहिए। निर्धारित समय के अन्तिम दिन सम्पुट (closure) का प्रयोग किया जाता है एवं समस्त माँगों को एक साथ चाहे उन पर विचार हुआ हो या नहीं मान की स्वीकृति हेतु मतदान के लिए प्रस्तुत कर दिया जाता है।

स्मरणीय है कि राज्यसभा को अनुदानों की स्वीकृति के सम्बन्ध में कोई अधिकार प्राप्त नहीं है। यह तो लोकसभा का ही एकमात्र विशेषाधिकार है।

(4) विनियोग विधेयक (The Appropriation Bills)⁷—लोकसभा द्वारा स्वीकृत सभी अनुमानित माँगों एवं सचित निधि के स्थायी व्ययों को एकत्रित करके एक विधेयक के रूप में जिसे वार्षिक विनियोग विधेयक (Annual Appropriation Bill) कहते हैं, लोकसभा के समक्ष स्वीकृति हेतु रखा जाता है। सदन के अध्यक्ष द्वारा विधेयक की विभिन्न अवस्थाओं के लिए समय निश्चित कर दिया जाता है। द्वितीय वाचन में केवल सामान्य वाद विवाद होता है। केवल उही मुद्दों पर वाद विवाद होता है जिन पर पहले बहस नहीं होती है। अनुमानित माँगों में केवल कमी की माँग की जा सकती है। सभी अवस्थाओं में विधेयक के गुजरने के पश्चात् उस पर सदन में मतदान होता है एवं स्वीकृत होने पर स्वीकर उस धन विधेयक घोषित करता है। इसके पश्चात् विधेयक राज्य सभा में भेज दिया जाता है। राज्यसभा द्वारा विनियोग विधेयक के पारित होने पर वह राष्ट्रपति के पास स्वीकृति हेतु भेज दिया जाता है। राष्ट्रपति

व्यवस्थापिका—विधि निर्माण प्रक्रिया एवं सम्बन्धित विषय | 401

द्वारा स्वीकृति केवल औपचारिक होती है। वह पुनर्विचार के लिए किसी धन विधेयक को लौटा नहीं सकता।

यदि शासन अतिरिक्त धन की आवश्यकता अनुभव करता है तो पूरक मांगा के हेतु एक या अधिक विनियोग विधेयक लोकसभा में वित्तीय वर्ष के अंत के पूर्व प्रस्तुत कर सकता है एवं उन्हें पारित किया जा सकता है।

(5) वित्त विधेयक (The Finance Bill)—वित्त विधेयक में आगामी वर्ष के करा या वित्तीय प्रस्तावा का उपस्थित किया जाता है और यह बजट के साथ ही संसद में रखे जाते हैं। वित्त विधेयक का द्वितीय वाचन में उसके सामान्य सिद्धांतों पर विचार-विमर्श किया जाता है। प्रवर समिति में ही विधेयक पर धारावार विचार होता है। इसके पश्चात् समिति अपना प्रतिबन्धन प्रस्तुत करती है। सविधान में कर-प्रस्तावों में संशोधन या कटौती के लिए बहुत कम गुंजाइश होती है। सविधान में पूरक (Supplementary), अतिरिक्त (Additional or excess), विशेष (Exceptional) एवं अग्रिम (Votes on Account) मांगा (Grants) को स्वीकार करने की भी व्यवस्था है। सामान्यतः केन्द्रीय शासन द्वारा बजट प्रति वर्ष 28 फरवरी को संसद में उपस्थित किया जाता है। अतः 1 अप्रैल से लेकर बजट पारित होने की तिथि तक शासकीय व्यय हेतु संसद द्वारा अग्रिम मांगे (Votes on Account) पारित कर दी जाती है।

13

विधायी समिति-व्यवस्था

[LEGISLATIVE COMMITTEE SYSTEM]

समिति व्यवस्था, द्वीयरे के अनुसार, व्यवस्थापिका के विधि निर्माण काय का प्रमुख यन्त्र है ।¹ विधि निर्माण काय के मध्य म व्यवस्थापिका को अनेक अवसर प्राप्त होते हैं जबकि वह कायपालिका पर नियन्त्रण लगा सकती है । आधुनिक समाज म राज्य के काय क्षेत्र मे वृद्धि हुई है । उसे विभिन्न प्रकार की अनेक विधियों का निमाण करना पड़ता है । एक ही सत्र म व्यवस्थापिका द्वारा समस्त आवश्यक विधेयका को पारित कर सकना समयाभाव क कारण प्राय असम्भव है, चाहे इस काय क लिए ससद का अधिवेशन वषरपयन्त चलता रहे अथवा उसके काय करने के घण्टो म वृद्धि कर दी जाये । विधानमण्डलो मे विधि निर्माण सम्बन्धी दायित्व के बढ़ने और उभे नती प्रकार सम्पादित करने के लिए सम्पुट (closure) का अधिकाधिक प्रयोग होने लगा था । सम्पुट व्यवस्थापिकाभा क कायाधिक्य (congestion) को कम करने का एक तरीका होता था । इंग्लण्ड म वॉमंस सभा म सम्पुट के विकल्प के रूप मे समिति व्यवस्था को स्वीकार किया गया है । समिति व्यवस्था का मुख्य उद्देश्य विधि निर्माण काय को तीव्र करना है । समितियों म विधेयका के सभी पक्षों का भली भाँति निरीक्षण होता है और उन पर व्यापक विचार विमर्श होता है । ब्रिटिश कॉमंस सभा, भारतीय लोकसभा, सोवियत व्यवस्थापिका के दाना सदन सट्टा बडे या बहद् आकार के सदन म विचार विमर्श के लिए आवश्यक उपयुक्त वातावरण का प्राय अभाव रहता है । इसके विपरीत, समिति म विधेयक की प्रत्येक धारा पर चर्चा होती है और मतदान होता है । समिति-व्यवस्था के विरास के फलस्वरूप व्यवस्थापिकाभा द्वारा विधेयका को अपनी ही अर्थ सस्याओं म भेजकर समय की बचत की जाती है और उस समय म वह अन्य

1 "The chief instrument in this (law making) work is the committee system —Wheare K C *Legislatures*, p 91

आवश्यक कार्यों को करती है। समितियाँ द्वारा जय समय में विधेयको पर विचार किया जाता है।

समितियाँ सदन द्वारा ही निर्मित की जाती हैं। ह्यूयेर के अनुसार "समिति का जय उस निकाय अथवा सस्था से है जिसे अन्य व्यक्तियों या निकायों द्वारा कोई काम सौंपा जाता है। समिति में यह धारणा बद्धमूल है कि समिति या ऐसे निकाय या सस्था उस व्यक्ति या निकाय के प्रति अतत उत्तरदायी या अधीन होत है जिनके द्वारा उनकी स्थापना की जाती है अथवा जिन्हें उनके द्वारा शक्तियाँ तथा दायित्व सौंपे जाते हैं।"² इसीलिए फाइनेर समितियाँ को केवल सशोधन करने वाले सहायक निकाय मानता है। सदन द्वारा केवल प्रमुख सिद्धांतों एवं प्रमुख प्रमुख निष्कर्षों का ही निश्चित किया जाता है।³ इंग्लैंड, संयुक्त राज्य अमेरिका, फ्रांस एवं भारत की विभिन्न व्यवस्थाओं का उल्लेख अग्रिम पृष्ठों में प्रस्तुत किया गया है।

ग्रेट ब्रिटेन की समिति-व्यवस्था

ब्रिटेन में समिति व्यवस्था के अकुर ऐतिहासिक दृष्टि से काफी पुराने हैं। जून ससदीय प्रणाली जितनी प्राचीन है, समिति व्यवस्था भी उतनी ही प्राचीन है। जस्टिस में एडवर्ड प्रथम ने आवेदन पत्रों का ग्रहण करने वाले (Receivers) एवं जज-क्षणकर्ताओं (Triers) की नियुक्ति करना प्रारम्भ किया था। समिति-व्यवस्था को इस में यह प्राचीनतम उदाहरण माने जाते हैं। 17वीं शताब्दी तक ब्रिटिश संसद का काफी विकास हो चुका था। इसके अतिरिक्त, प्राचीन काल में कॉमन्स के सदस्य स्पीकर की अनुपस्थिति में ही विचार विमर्श करता उचित समिति, जस्टिस राजा का सेवक होता था और उसे एक गुप्त अधिकारी मनन करता था। जस्टिस समितियों की उपयोगिता इस बात में है कि वे विधि-निर्माण के क्षेत्र में शक्ति व सम्पादन में योग देती हैं। कॉमन्स सभा द्वारा बहुत ही जल्द ही निवाह करना सम्भव नहीं है। सदन पर निरंतर बढ़त हुए विधान कायदा के अतिरिक्त 19वीं शताब्दी के आठवें दशक में आयरिश सदस्या द्वारा बकाया का निर्णय प्रारम्भ कर दिया गया था एवं विधि निमाण के क्षेत्र में जल्द ही शक्ति प्राप्त की।

2 "The essence of a committee is surely that it is a body to which some task has been referred or committed by some other person or body. The notion of a committee carries with it the idea of a body being in some manner or degree responsible or subordinate or answerable in the last resort to the body of person who has set up or committed all powers or duty to it."—Where Government Committee (An Essay on the British Constitution) pp 5 6

3 The Committees are merely secondary amendments. The House itself decides main principles and major amendments. Finer, H op cit, p 489

स्थित की जाती थी। अतः निरंतर बढ़ते हुए कायमार को कम करने एवं अवरोध की नीति से उत्पन्न कठिनाइयों के निवारणार्थ कोई माग खोजना आवश्यक हो गया था। 1888 ई. में दो स्थायी समितियों (Standing Committees) की स्थापना की गयी। यही स्थायी समितियों का प्रारम्भ था। 1907 ई. में दो के स्थान पर चार स्थायी समितियाँ स्थापित कर दी गयीं। इनमें से एक समिति केवल स्काटलैण्ड के मामलों से ही सम्बन्धित थी। इस समय तक द्वितीय वाचन के पश्चात् गर वित्तीय विधेयकों को समितियों में भेजना सामान्य नियम बन गया था। 1919 ई. में समितियों की संख्या बढ़कर 6 हो गयी थी। समिति के सदस्यों की संख्या 60 से 80 को घटाकर 40 से 60 कर दिया गया था। स्मरणीय है कि प्रारम्भ में यह परम्परा प्रचलित थी कि समितियों में विभिन्न दलों के सदस्य कॉमन्स सभा के दलीय अनुपात में ही होते थे जिससे समितियाँ भी कॉमन्स सभा का लघु रूप मान्य होती थी। किसी विशेष विधेयक पर विचार करते समय समिति को अपनी सदस्य संख्या के बराबर अतिरिक्त सदस्यों को नियुक्त करने का अधिकार था। 1919 ई. में जिस प्रकार समितियों के सदस्यों की संख्या कम की गयी थी उसी प्रकार विशेष सदस्यों की संख्या को भी 10 से 15 तक सीमित कर दिया गया था। समितियों के अधिवेशन किसी समय भी हो सकते थे लेकिन सदन के मतदान-काल में उनके अधिवेशन स्थगित रहते थे। समितियों की संख्या 1926 ई. में घटाकर 5 कर दी गयी। उनकी सदस्य संख्या कम से कम 30 और अधिक से अधिक 50 निर्धारित की गयी, लेकिन अतिरिक्त सदस्यों की संख्या 10 से 35 तक ही निर्दिष्ट की गयी थी। 1946 ई. में स्थायी समितियों की संख्या 6 कर दी गयी और सदस्य संख्या अधिकतम 20 निर्दिष्ट की गयी। अतिरिक्त सदस्यों की संख्या भी 30 तक हो सकती थी।

ग्रेट ब्रिटेन की समिति व्यवस्था के अंतर्गत सम्पूर्ण सदन की समितियाँ (Committees of the Whole House), प्रवर समितियाँ (Select Committees) एवं कॉमन्स सभा की सावजनिक विधेयक सम्बन्धी स्थायी समितियाँ (Standing Committees on Public Bills in Commons) होती हैं। प्रवर समितियों के अंतर्गत सत्रिय (Sessional) एवं व्यक्तिगत विधेयक समितियाँ (Committees on Private Bills) होती हैं। इससे अतिरिक्त दोनों सदनों की संयुक्त समितियों का उद्घरण भी प्राप्त होता है। संयुक्त समितियों में दोनों सदनों की प्रवर समितियाँ शामिल होती हैं। अतः ग्रेट ब्रिटेन में समिति व्यवस्था निम्नवत् है

- 1 सम्पूर्ण सदन की समितियाँ (Committees of the Whole House)
 - (1) सामान्य विधेयक समिति (Committee on Ordinary Bill)
 - (2) वित्त विधेयक समिति (Committee on Money Bill)
 - (i) वित्त विधेयक समिति (Committee on Money Bill)
 - (ii) प्रदाय समिति (Committee on Supply)

(iii) उपाय एवं साधन समिति (Committee of Ways and Means)

2 प्रवर समितिया (Select Committees)

(1) सत्राय समितिया (Sessional Committees)

(i) सार्वजनिक लेखा समिति (The Committee of Public Accounts)

(ii) अनुमान समिति (The Estimates Committee)

(iii) राष्ट्रीय उद्योगों की समिति (Committee on Nationalised Industries)

(iv) वधानिक आदेश समिति (Committee on Statutory Instruments)

(v) विशेषाधिकार समिति (Committee of Privileges)

(vi) सार्वजनिक आवेदन समिति (Committee of Public Petitions)

(vii) कामन्स सभा सेवा समिति (The House of Commons [Services] Committee) and,

(viii) विशेषज्ञ समितिया (Specialist Committees)

(a) कृषि विज्ञान समिति

(b) तकनीकी एवं शिक्षा समिति

(c) विज्ञान समिति

(ix) अन्य समितिया

(a) निर्वाचन समिति (Selection Committee)

(b) स्थायी आदेशा सम्बन्धी समिति (Standing Orders Committee)

(2) व्यक्तिगत विधेयक समिति (Committee on Private Bills)

3 स्थायी समितिया (Standing Committees)

(1) सार्वजनिक विधेयक समिति (Committee on Public Bills)

(2) द्वितीय वाचन समिति (Committee on Second Reading)

4 लॉर्डसभा में निम्न सत्रीय समितियाँ हैं : Committees on (1) Standing Orders (2) Personal Bills (3) Procedure (4) Offices, (5) Privileges, (6) Journals (7) The Appeal and Appellate Committees, and (8) Committee of Selection निर्वाचन समिति निर्विरोध व्यक्तिगत विधेयक समितिया (Committees on Unopposed Private Bills) के सदस्या का भी चयन करती है।

- (3) स्कॉटिश ग्राण्ड समिति (Scottish Grand Committee)
- (4) स्कॉटिश स्थायी समिति (Scottish Standing Committee)
- (5) वैल्स ग्राण्ड समिति (Welsh Grand Committee)

4 संयुक्त समितियाँ (Joint Committees)

सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House)

ब्रिटिश सदन के दोनो सदन पृथक् पृथक् रूप से अपने को समिति के रूप में परिवर्तित कर सकते हैं। सम्पूर्ण सदन के समस्त सदस्य इसमें शामिल होते हैं और उसकी कार्यवाही में भाग लेते हैं। लेकिन यह समिति सदन से भिन्न होती है। कॉमन्स सभा की सम्पूर्ण सदन की समिति की अध्यक्षता स्पीकर नहीं करता। उसका स्थान उपाय एवं साधन समिति (Committee on Ways and Means) का सभापति ले लेता है। वह स्पीकर के आसन पर न बैठकर उसकी मेज के समीप रखी क्लक की कुर्सी पर बैठता है। सम्पूर्ण सदन की समिति के सभापति की अनुपस्थिति में उप सभापति समिति के अधिवेशन की अध्यक्षता करता है। स्पीकर का दण्ड (maize) उसकी मेज पर से उठाकर नीचे रख दिया जाता है। सदन के नियमों में शिक्षितता आ जाती है। प्रत्येक सदस्य को भाषण की पूर्ण स्वतन्त्रता होती है और वह एक ही प्रश्न पर अनेक बार बोल सकता है। समिति के रूप में सदन की सम्पूर्ण प्रक्रिया अनौपचारिक होती है और प्रस्तावों के समर्थन की आवश्यकता नहीं होती। सम्पूर्ण सदन का सभापति कटटर दलीय व्यक्ति होता है और प्रत्येक नवीन सदन के गठन के पश्चात् उसका निर्वाचन होता है। सदन की समिति में वाद विवाद को सीमित या समाप्त नहीं किया जा सकता है। जब सम्पूर्ण विधेयक पर विचार-विमर्श हो चुकता है तो सदन के उठने और अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत करने का प्रस्ताव किया जाता है। इस प्रस्ताव के स्वीकार होते ही स्पीकर अपना आसन ग्रहण कर लेता है और सम्पूर्ण सदन की समिति का सभापति सदन के समक्ष समिति के प्रतिवेदन को स्वीकृति हेतु उपस्थित करता है, दूसरे शब्दों में, सदन अपनी ही सिफारिशों को स्वीकार करता है।

एक समय ऐसा था जब कामन्स सभा प्रत्येक विधेयक पर सम्पूर्ण सदन की समिति में विचार करती थी। लेकिन स्थायी समितियों के अधिक लोकप्रिय हो जाने के कारण सम्पूर्ण सदन की समिति का प्रयोग कम होने लगा है। सम्पूर्ण सदन की समिति के विकास के अनेक कारण हैं

(1) वाद विवाद एवं विचार विमर्श हेतु सदस्या की उपस्थिति को सम्भव बनाने के लिए सदन को समिति का स्तर प्रदान किया गया। समिति में कुछ गिन बने सदस्य ही होने पर सभी सदस्या की उपस्थिति में सदन रहता था अतः सम्पूर्ण सदन को समिति का रूप प्रदान होने से अधिकतम सदस्या की उपस्थिति की सम्भावना स्वाभाविक हो जाती है। यही कारण था कि 17वीं शताब्दी में विधेयकों को सम्पूर्ण सदन की समिति में ही भेजा जाता था।

(2) सम्पूर्ण सदन की समिति में सदन के समस्त सदस्यों को विचार व्यक्त करने का अवसर प्राप्त हो जाता है। व्यवहार में इसका यह अर्थ है कि सदस्यों के लघु एवं प्रभावकारी गुट को विधेयक पर मली भाति विचार करने का अवसर प्राप्त हो जाता है।

(3) प्राचीन समय में कॉमंस सभा के सदस्य वित्तीय विषयों को राजा से गुप्त रखना चाहते थे। वे स्पीकर को राजा का व्यक्ति सम्भते थे अतः वित्तीय मामलों पर एका तः में समितियाँ में विचार करना श्रेयस्कर एवं आवश्यक सम्भते थे। अतएव स्पीकर को समिति के अध्यक्ष पद से हटा दिया गया। यद्यपि अब स्पीकर के प्रति संदेह की कोई गुंजाइश और आवश्यकता नहीं है फिर भी परम्परा आज भी वही चली आ रही है।

सम्पूर्ण सदन समिति की व्यवस्था की स्थापना एवं विकास के फलस्वरूप गोपनीयता तथा लचीली एवं अनौपचारिक कार्य पद्धति सम्भव हो सकी है।

सम्पूर्ण सदन की समिति में महत्वपूर्ण⁵ एवं वित्त विधेयकों पर विचार किया जाता है। सम्पूर्ण सदन की समिति जब गर वित्तीय विधेयकों पर विचार करती है तब उसे सामान्य विधेयक समिति (Committee on Ordinary Bills) कहते हैं। जब किसी वित्तीय प्रस्ताव या वित्त विधेयक पर सम्पूर्ण सदन समिति के रूप में विचार करता है तो उसे सम्पूर्ण सदन वित्त-प्रस्ताव समिति (Committee on the Whole House on a Money Resolution) कहते हैं। जब समिति अनुमानों की मागा (Appropriations) पर विचार करती है तो उसे प्रदाय या पूर्ति समिति (Committee in Supply or House in Supply) कहते हैं। जब सदन समिति के रूप में राजस्व विधेयक अर्थात् कर प्रस्तावों पर विचार करता है तब उसे उपाय एवं साधन समिति (Committee of Ways and Means) कहते हैं।

महत्वपूर्ण किंतु सामान्य विधेयक (Ordinary Bill) पर विचार करने के लिए सम्पूर्ण सदन की समिति में विचार का प्रस्ताव नियमानुसार द्वितीय वाचन के तुरंत बाद किया जाना चाहिए। यदि ऐसा कोई प्रस्ताव उपस्थित नहीं किया जाता है तो विधेयक स्वयमेव किसी स्थायी अथवा प्रवर समिति को विचाराय भेज दिया जाता है।

सावजनिक विधेयकों को सम्पूर्ण सदन की समिति में विचार विमर्श हेतु भेजने का प्रस्ताव नहीं किया जाता, क्योंकि सम्पूर्ण सदन की समिति की बहद सदस्यों के 5 महत्वपूर्ण विधेयकों से तात्पर्य ऐसे विधेयकों से है जिनका शीघ्र पारित किया जाना आवश्यक होता है अथवा जो सवधानिक महत्व के होते हैं। इसके अतिरिक्त जो विधेयक अस्थायी आदेशों को स्वीकृत करने से सम्बंधित (Bills Confirming Provisional Orders) होते हैं उन पर भी सम्पूर्ण सदन की समिति में विचार होता है।

कारण उसमें विचार विमर्श के लिए उपयुक्त वातावरण का अभाव होता है। रम्से म्योर का मत था कि “किमी विधेयक पर, चाहे वह कितना ही महत्वपूर्ण क्या न हो, सम्पूर्ण सदन की समिति में विचार विमर्श नहीं होना चाहिए। सदन की विधेयक पर प्रथम बार द्वितीय वाचन में फिर प्रतिवेदन-स्तर पर तथा अन्त में तृतीय वाचन की अवस्था में विचार-विमर्श के उपयुक्त अवसर प्राप्त होते हैं। इतना पर्याप्त है, और फिर विधेयक की व्यापक छानबीन एवं उसमें मसौदा का दायित्व तो उन सदस्यों को सौंपा जाना चाहिए जिन्हें विधेयक सम्बन्धी विशेष ज्ञान होता हो।”⁶

स्थायी समितियाँ (Standing Committees)

अधिकांश सावजनिक विधेयकों को, जब तक कि ऐसे किसी विधेयक को सम्पूर्ण सदन की समिति में भेजने का प्रस्ताव नहीं किया जाता है, सामान्यतः द्वितीय वाचन के पश्चात् स्वयंसेवक स्थायी समितियों को भेज दिया जाता है। प्रारम्भ में केवल 2 स्थायी समितियाँ थीं। 1907 ई. में इनकी संख्या 4 बनी, 1919 ई. में 6 थी, परन्तु 1929 ई. में घटाकर 5 कर दी गयी है। 1946 ई. में इनकी संख्या पुनः 6 कर दी गयी। 1947 ई. में आवश्यकतानुसार समितियों के निर्माण की स्वतन्त्रता दी गयी है।

कामर्स सभा की 5 स्थायी समितियाँ हैं—(1) सावजनिक विधेयक स्थायी समिति (2) द्वितीय वाचन समिति, (3) स्काटिश ग्राण्ड समिति, (4) स्कॉटिश स्थायी समिति, एवं (5) वेल्स ग्राण्ड समिति।⁷

सावजनिक विधेयक स्थायी समितियाँ किसी विशेष प्रकार के विधेयक पर विचार करने के लिए निर्मित नहीं की जाती और न सम्बन्धित विषय के आधार पर उनके कोई विशिष्ट नाम ही होता है। उन्हें केवल एक अक्षर A, B, C या D से सम्बोधित किया जाता है। इन समितियों का एक अध्यक्ष एवं 20 से 50 तक सदस्य होते हैं जो निर्वाचन समिति द्वारा प्रत्येक विधेयक पर विचार हेतु पृथक्-पृथक् मनोनीत किये जाते हैं। एक मन में निर्मित हो सकने वाली इस प्रकार की स्थायी समितियों की संख्या पर कोई प्रतिबन्ध नहीं है। द्वितीय वाचन समिति में निर्वाचन समिति द्वारा मनोनीत 20 से 80 तक सदस्य होते हैं। स्काटिश ग्राण्ड समिति में स्काटिश निर्वाचन क्षेत्र के सभी सदस्य होते हैं। इस समिति में कम से कम 10 और अधिक से अधिक 15

6 No Bill however important, ought to be discussed in a Committee of the Whole House. The whole House has its appropriate opportunities of discussion first on the second reading and then on the Bill as amended at the Report Stage and then on the third reading. These ought to be sufficient and the work of detailed consideration and amendment ought to be entrusted to those members who have special qualifications for dealing with the subject of the Bill.”—Ramsay Muir *How Britain is Governed*, pp 158 159

7 The British Parliament B I S CRFP 5448 (68) 1968, p 27

अ य सदस्य भी हो सकते हैं। इस समिति का कार्य स्काटलैण्ड से सम्बन्धित विधेयको, अनुमानित व्ययो (Estimates) एवं स्कॉटलैण्ड सम्बन्धी मामलों पर विचार करना होता है। स्कॉटिश स्थायी समिति में स्कॉटिश विधेयको पर विचार विमर्श होता है।⁸ इसमें स्कॉटिश निर्वाचन क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करने वाले 30 सदस्य होते हैं। इसके अतिरिक्त प्रत्येक विधेयक पर विचार हेतु 20 अ य सदस्य मनोनीत किये जाते हैं। वेल्स ग्राण्ड समिति में वेल्स निर्वाचन क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करने वाले 36 सदस्य एवं 5 अ य मनोनीत सदस्य होते हैं। यह समिति निश्चित तिथियाँ पर वेल्स मनमन्थशायर (Monmouthshire) सम्बन्धी मामलों पर भी विचार करती है।

स्थायी समितियों में सदस्यों का सामान्यतः वही अनुपात होता है जो सम्पूर्ण सदन में होता है। गणपूर्ति के लिए 17 सदस्यों अथवा कुल सदस्य संख्या के एक-तिहाई सदस्यों में से जो भी संख्या कम हो के बराबर सदस्यों की उपस्थिति आवश्यक है। सभापति इसमें शामिल नहीं किया जाता है। अध्यक्षों की सूची (Panel of Chairman) में से इन समितियों के अध्यक्ष को स्वीकार नियुक्त करता है। अध्यक्षों की सूची को निर्वाचन समिति द्वारा तैयार किया जाता है।

प्रवर समितियाँ (Select Committees)

किसी विशेष मामले पर सूचना प्राप्त करने एवं उसके आधार पर सदन के समक्ष प्रतिवेदन रखने के लिए सामान्यतः प्रवर समितियों को गठित किया जाता है। ब्रिटिश सदन के दोनों ही सदन द्वारा अवसर आने पर प्रवर समितियाँ नियुक्त की जाती हैं। सम्बन्धित विधेयक पर विचार विमर्श पूर्ण हो जाने पर इन्हें समाप्त कर दिया जाता है। सदन के आरम्भ में भी प्रवर समितियाँ गठित की जाती हैं ताकि उस सदन में प्रस्तुत होने वाले सम्भावित मामलों के प्रत्येक पहलू पर विचार किया जा सके। इस प्रकार की समितियाँ को सत्राय समितियाँ (Sessional Committees) कहते हैं। ये एक सत्र के लिए ही गठित की जाती हैं और सत्र के उपरान्त वे समाप्त भी हो जाती हैं। अतः प्रवर समितियाँ अस्थायी प्रकृति की होती हैं।

प्रवर समितियाँ के सदस्यों को दलीय आधार पर नियुक्त किया जाता है। समितियों में सदस्यों की संख्या सदन में विभिन्न दलों की सदस्य संख्या के अनुपात में निश्चित की जाती है। लाइसमा में प्रवर समिति की सदस्य संख्या सीमित नहीं है, लेकिन कॉमन्स सभा की प्रवर समितियों में अधिकतम 15 सदस्य हो सकते हैं।⁹ सदन यदि चाहे तो सदस्यों की संख्या में वृद्धि कर सकता है। विभिन्न दलों के सचेतकों द्वारा यह निश्चय किया जाता है कि विभिन्न प्रवर समितियों में उनके दल के कौन से सदस्य अधिक योग्यतापूर्वक समिति में अपने दायित्व का निर्वाह कर सकते हैं। नासकीय दल का सचेतक सदन के नेता के परामर्श से समिति के सदस्यों के बहुमत के दार में निश्चय करता है। इस प्रकार समिति के शेष अल्पसंख्यक सदस्यों को विभिन्न विरोधी

दला वे सचेतना द्वारा अपने दलीलें नतीजा के परामर्श से मनानीत किया जाता है। सामान्यतः समिति के सभी सदस्यों के नाम संयुक्त रूप से ही सदन के समक्ष प्रस्तुत किये जाते हैं और बिना किसी वाद-विवाद के सदन द्वारा उन्हें स्वीकार कर लिया जाता है।

कॉमन्स सभा की प्रवर समितियों को साक्ष्य लेने एवं प्रपत्र (documents) को प्राप्त करने का अधिकार होता है। लॉर्डसभा की समितियों को यह शक्तियाँ स्वतः प्राप्त नहीं होती हैं। सामान्यतः लॉर्डसभा की समितियों के समक्ष गारण्टी दान एवं प्रपत्र प्रस्तुत करने के लिए समिति के आदेश पर ही सम्बंधित व्यक्ति उपस्थित होते हैं। लेकिन सदन के द्वारा आवश्यकता अनुभव करने पर समिति को तत्सम्बंधी आदेश देने का अधिकार होता है। कभी-कभी साक्ष्य के हेतु जनता को भी प्रवर समिति में उपस्थित हान की सुविधा प्रदान की जाती है। लेकिन समिति का विचार विमर्श पूर्णतः गुप्त ही होता है। कॉमन्स सभा या लॉर्डसभा के सदस्यों को अपनी-अपनी समितियों में उपस्थित होने का अधिकार होता है, पर सौजन्यवश वे समितियों में उपस्थित नहीं होते हैं।

कॉमन्स सभा द्वारा निम्नलिखित सत्रीय प्रवर समितियाँ नियुक्त की जाती हैं—

(1) **सावजनिक लेखासमिति**⁹ (The Committee of Public Accounts)—इस समिति की सर्वप्रथम 1861 ई. में स्थापना की गयी थी। इस समिति का प्रमुख कार्य यह देखना है कि सदन द्वारा स्वीकृत धनराशि उही मरदा में व्यय होती है जिनके लिए उसे स्वीकृत किया गया है। कम्पट्रोलर एवं ऑडिटर जनरल के प्रतिवेदन एवं सावजनिक 'व्यय या विनियोग लेखा' (Appropriation Accounts) का समिति द्वारा परीक्षण किया जाता है।

(2) **अनुमान समिति**¹⁰ (The Estimates Committee)—यह समिति सर्वप्रथम 1912 ई. में स्थापित की गयी थी। इसका व्यय पर नियंत्रण होता है। इसमें 43 सदस्य होते हैं। यह उप समितियों में विभाजित कर दिया जाता है। इन उप समितियों द्वारा शासन के व्यय के एक-एक अंश की जाच-पड़ताल की जाती है। इस समिति द्वारा सराहनीय कार्य किया गया है, फलतः इसके प्रभाव में भी बढ़ि हुई है। कुछ मंत्रालयों में यह समिति अधिक लोकप्रिय नहीं है। इस समिति का महत्व इस कारण है कि यह शासन को सदैव सचेत एवं सजग रखती है। अनुमान समिति द्वारा अपने प्रतिवेदन में विभिन्न शासकीय विभागों की भूलों एवं गलतियों की ओर ध्यान आकर्षित किया जाता है।

(3) **राष्ट्रीय उद्योगों की समिति** (Committee on Nationalised Industries)—यह नवीनतम समिति है। यह राष्ट्रीयकृत उद्योगों के हिसाब-किताब की

9 Wheare *Government by Committee*, Chap VIII, 1955, pp 205-243

10 *Ibid*

जाच करती है और इसके माध्यम से कॉमंस सभा इन उद्योगों पर नियंत्रण रखती है। एक मनुष्य प्रायः एक ही उद्योग की जाच की जाती है।

(4) **वधानिक आदेश समिति**¹¹ (Committee on Statutory Instruments)—इसकी स्थापना 1944 ई. में हुई है। प्रत्येक वैधानिक आदेश जो सदन के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है, उसकी जाच इस समिति द्वारा की जाती है। लेकिन समिति केवल उन विशेष मामलों पर ही अपना प्रतिवेदन देती है जो उसके समक्ष विचार हेतु भेजे जाते हैं।

(5) **विशेषाधिकार समिति** (The Committee of Privileges)—सदन के प्रारम्भ में कॉमंस सभा द्वारा इस समिति का गठन किया जाता है। इसमें सदन के नेता सहित वरिष्ठतम 10 सदस्य होते हैं। सदन का नेता समिति का अध्यक्ष होता है। इसके अतिरिक्त सदन में विरोधी दल का नेता एवं एटार्नी जनरल या सोलिसिटर जनरल में से कोई एक विधि अधिकारी भी इसके सदस्य होते हैं। इस समिति के अधिवेशन तभी आयोजित किये जाते हैं जब सदन के समक्ष विशेषाधिकार सम्बन्धी कोई मामला विचार हेतु आता है।

(6) **सार्वजनिक आवेदन समिति** (The Committee of Public Petitions)—इस समिति में सदन को प्रेषित समस्त आवेदन पत्र भेजे जाते हैं और वहां इन पर विचार-विमर्श होता है।

(7) **कॉमंस सभा सेवा समिति** (The House of Commons [Services] Committee)—यह समिति कॉमंस सभा में स्थान एवं सेवाओं के सम्बन्ध में स्पीकर को परामर्श देती है।

इसके अतिरिक्त तीन विशेषण समितियाँ होती हैं—(1) कृषि विज्ञान समिति, (2) तकनीकी एवं शिक्षा समिति, तथा (3) विज्ञान समिति। इन समितियों को सम्बन्धित विभागों के मंत्रियों का अपन समक्ष उपस्थित होकर साक्ष्य देने सम्बन्धी आज्ञा देने का अधिकार होता है। इन समितियों के अधिवेशन जनता के लिए खुले होते हैं।

इसके अतिरिक्त दो और समितियाँ हैं (1) निर्वाचन समिति (Selection Committee), एवं (2) अस्थायी आदेशों सम्बन्धी समिति (Standing Orders Committee)। निर्वाचन समिति स्थायी समितियों के सदस्यों का चुनाव करती है। अस्थायी आदेशों सम्बन्धी समिति का सम्बन्ध व्यक्तिगत विधेयकों से होता है।

व्यक्तिगत विधेयक सम्बन्धी समितियाँ¹² (Committees on Private Bills)—इन समितियों का उद्देश्य सदन में प्रस्तावित व्यक्तिगत विधेयकों के सम्बन्ध में निर्णय करना होता है। इस प्रकार की समितियों की रचना, कार्य एवं पद्धति

11 *Whereas op cit* pp 205-43

12 *The British Parliament II I S op cit*, pp 26 27

सम्बन्धित विधेयक के स्वरूप पर निर्भर करती है अर्थात् प्रस्तावित विधेयक विरोध (Opposed Bill) किया गया है या विरोध नहीं (Unopposed Bill) किया गया है। 'Opposed Bill' वह विधेयक होता है जिसके विरुद्ध सदन में नार्डन-पत्र प्रेषित किया गया हो। यदि विधेयक का कोई विरोध नहीं किया गया तो परतु कॉमन्स सभा में साधन समिति के अध्यक्ष या लॉर्डसभा में समितियों के अध्यक्ष (Lord Chairman of the Committees) द्वारा यह कहा जाता है कि इसे Opposed Bill माना जाय तो वह विधेयक Opposed Bill माना जाय। Opposed Bill से सम्बन्धित समिति में सदन के 4 सदस्य होते हैं जो समिति द्वारा चुन जाते हैं। इन सदस्यों का विधेयक में कोई व्यक्तिगत या हित नहीं होना चाहिए। Opposed Bill से सम्बन्धित समिति में उपाय एवं समिति के अध्यक्ष एवं उपाध्यक्ष द्वारा मनोनीत 3 अथवा सदस्य और भी होते हैं। अध्यक्ष इन तीनों सदस्यों को सत्र के प्रारम्भ में निर्वाचन समिति द्वारा तयार चुनने में सक्षम चुनता है। लॉर्डसभा के व्यक्तिगत विधेयक समितियों में पांच सदस्य होते हैं और Unopposed Bills समितियों के लॉर्ड अध्यक्ष को भेज दिया जाता है।

व्यक्तिगत विधेयक समिति के सदस्यों का पूर्ण निष्पक्षता से काम करना आवश्यक होता है। समिति के समक्ष विधेयक के पक्ष/विपक्ष में तर्क प्रस्तुत करने के लिए सम्बन्धित पक्षों द्वारा सुविज्ञ विधिवेत्ताओं का नियुक्त किया जाता है। इन समितियों के प्रतिवेदन को सदन सदैव स्वीकार करता है।

प्रवर समितियाँ अपनी निष्पक्षता एवं सौहार्द्रपूर्ण व्यवहार के लिए विख्यात होती हैं। इन समितियों में दलीय आधार पर मतदान अपवाद होता है। इनमें गर्म गम बहस भी नहीं होती। इन प्रवर समितियों द्वारा आवश्यक साक्ष्य लेने एवं शासकीय विभागों का निरीक्षण करने के लिए दूरस्थ स्थानों की यात्रा भी की जाती है।

संयुक्त समितियाँ¹³ (Joint Committees)

प्रत्येक संयुक्त समिति में दोनों सदन के बराबर बराबर सदस्य होते हैं। संयुक्त समिति के सदस्यों की नियुक्ति किसी विशिष्ट विषय या विधेयक या एक ही प्रकार के सभी विधेयकों पर विचार करने के लिए की जाती है। संयुक्त समितियों का निर्माण किसी भी सदन के निवेदन पर किसी विशिष्ट विषय या विधेयक पर विचार हेतु किया जा सकता है परंतु विधेयक को संयुक्त समिति में भेजने का प्रस्ताव उसी सदन द्वारा प्रस्तुत किया जाना चाहिए जिसमें कि वह सर्वप्रथम प्रस्तुत किया गया हो। संयुक्त समिति के सदस्यों को दोनों सदन द्वारा पृथक् पृथक् रूप से निर्वाचित किया जाता है। समिति को दोनों सदन द्वारा प्रदान अधिकार ही प्राप्त होते हैं।

रोना सदनों की सहमति से ही समिति के अधिवेशन का समय एवं स्थान निश्चित किया जाता है। समिति के सदस्य द्वारा अध्यक्ष को चुना जाता है। दोनों में से किसी एक सदन द्वारा मनोनीत सदस्यो में से भी अध्यक्ष को चुना जा सकता है। सभी नियम मतदान से होते हैं। जब सदस्यो की भाति अध्यक्ष को भी मत देने का अधिकार प्राप्त है।

संयुक्त समिति का प्रतिबदन दोनों सदनों के समक्ष विचारार्थ प्रस्तुत किया जाता है। समिति का अध्यक्ष जिस सदन का सदस्य होता है, उसमें स्वयं उसके द्वारा एवं दूसरे सदन में समिति द्वारा मनोनीत किसी अन्य सदस्य द्वारा प्रतिबदन प्रस्तुत किया जाता है।

समीक्षा—महारानी एलिजाबेथ प्रथम के समय से ही द्वितीय वाचन के पश्चात् विधेयक समिति में भेजे जाते थे और इसे अस्वाभाविक कार्य नहीं माना जाता था। उस समय की समिति की वर्तमान प्रवर समिति से तुलना की जा सकती है। लेकिन वर्तमान समिति व्यवस्था का विकास 19वीं शताब्दी के अन्तिम चरण में अमेरिकी राष्ट्रवादियों की अवरोधक नीति के फलस्वरूप सदन के बढ़त हुए कार्यभार को कम करने का सहज परिणाम है। ब्रिटिश समिति-व्यवस्था अमेरिकी एवं महाद्वीपीय देशों की समिति व्यवस्था से सबका भिन्न है। अमेरिकी समितियाँ अपक्षाकृत स्थायी हैं और उनका सावजनिक नीति के किसी एक पहलू से ही सम्बन्ध होता है। अमेरिकी समितियाँ शासन की नीति को निर्धारित करती हैं और उसके कार्यों में हस्तक्षेप करती हैं। तृतीय फ्रेच गणराज्य के अतर्गत फ्रच आयोग भी अमेरिकी समितियाँ की भाँति ही कार्य करते थे। लेकिन ब्रिटिश समितियाँ इससे सबका भिन्न हैं। कॉमन्स सभा की समितियाँ किसी विषय विशेष की विशेषज्ञ समितियाँ नहीं होती हैं। वे सदन का लघु रूप मात्र होती हैं। समितियाँ के अध्यक्ष भी कामन्स सभा के स्पीकर की प्रतिभूति हैं। समितियाँ स्थायी नहीं होती और न उनका कोई अपना पृथक व्यक्तित्व ही होता है। उनकी सदस्यता में सदस्य परिवर्तन हाता रहता है और वे किसी समिति विशेष से ही सम्बन्धित नहीं होते। समितियाँ का उद्देश्य विधेयक को अन्तिम रूप देना होता है। स्मरणीय है कि ब्रिटन में प्रथम वाचन में मध्य ही सदन द्वारा विधेयक के सामान्य सिद्धांतों को निर्धारित कर दिया जाता है। ब्रिटिश समितियों को स्पीकर द्वारा स्वच्छापूर्वक विधेयक भेजे जाते हैं। कामन्स सभा की समितियाँ सदस्यो के द्वारा चुनी जाती हैं। वे प्रमुख विधायी यंत्र—मन्त्र—के सहायक उपकरण हैं। कॉमन्स सभा विधि निमाण सम्बन्धी अपने दायित्व के प्रति पूर्ण उत्तरदायी है।

कामन्स सभा की स्थायी समितियाँ का एक दोष यह था कि वे बिलम्ब हाता था। 1947 ई. में स्थायी समितियाँ में सुधार

प्रयोग प्रारम्भ हो गया है। सदन द्वारा विधेयक के प्रतिवेदन को उपस्थित करने की तिथि निश्चित कर दी जाती है। समिति को उसी तारीख तक विधेयक को वापस भेजना अनिवार्य होता है। ग्रेट ब्रिटन में समितियाँ न विधि निर्माण में महत्वपूर्ण भूमिका निभायी है।

संयुक्त राज्य अमेरिका में समिति-व्यवस्था

फाइनर के अनुसार समितियाँ ही प्रतिनिधि सदन की यथार्थ विधायी निकाय हैं।¹⁵ बुडरो विल्सन समितियों के बहुत आलोचक थे। वह उन्हें सघु व्यवस्थापिका (Little Legislatures) कहा करते थे। बुडरो विल्सन द्वारा ही सर्वप्रथम अमेरिकी समिति-व्यवस्था का गम्भीर अध्ययन किया गया था, और यह अध्ययन चर्चित करने वाला था। सुप्रसिद्ध स्पेकर थॉमस की रीड समितियों को सदन की आँखें, कान, हाथ व मस्तिष्क कहा करता था।¹⁶ शासन के अध्यात्मिक स्वरूप के कारण समिति-व्यवस्था का संयुक्त राज्य अमेरिका में अपना विशेष महत्व है। इंग्लैण्ड में सदस्यीय शासन होने के कारण अधिकांश विधेयक मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तावित किये जाते हैं। अमेरिका में शासन व्यवस्था शक्ति-पृथक्करण पर आधारित है एवं कांग्रेस नेतृत्व विहीन है। फलतः समितियों का वहाँ विशेष महत्व है। अमेरिकी कांग्रेस में अधिकांश विधेयक विभिन्न समितियों द्वारा प्रस्तावित किये जाते हैं। अमेरिकी राष्ट्रपति द्वारा कांग्रेस के नाम भेजे जाने वाले सन्देशों के आधार पर विभिन्न समितियों द्वारा अपने-अपने से सम्बंधित विधेयक बनाकर उन्हें सदन में प्रस्तावित किया जाता है। कांग्रेस में कार्य भार अधिक होने के कारण समितियों द्वारा जिम्मे रूप से विधेयकों का निर्माण किया जाता है व अधिकांशतः उसी रूप में बिना किसी परिवर्तन के सदन द्वारा स्वीकार कर लिए जाते हैं। समिति द्वारा विधेयक पर अनुकूल प्रतिवेदन देने पर सदन द्वारा उस विधेयक का पारित होना निश्चित है किन्तु प्रतिकूल प्रतिवेदन की अवस्था में उस विधेयक की मृत्यु भी निश्चित ही है।

अमेरिकी प्रतिनिधि सदन में निम्न दो प्रकार की समितियाँ होती हैं स्थायी समितियाँ (Standing Committees), प्रवर समितियाँ (Select Committees),

कहते हैं। विचार के लिए समय निर्धारित कर दिया जाता है। समय के समाप्त होते ही वाद विवाद समाप्त हो जाता है और उस पर मतदान होता है, मले ही विधेयक या उसके किसी अंश पर विचार पूर्ण न हो पाया हो। चकि विधेयक की धाराओं पर पृथक्-पृथक् विवाद होता है अतः इसे विभागीय समापन की सजा भी देते हैं।

- 15 The Committees in fact are the real legislative bodies of the House of Representatives —Finer, H *op cit*, p 497
- 16 'Speaker of the House, Thomas B Read described the Committees as the eye the ear the hand and very often the brain of the House —Quoted by Finer, H *op cit*, p 297

सम्पूर्ण सदन की समितिया (Committees of the Whole House), विशेष समितिया एव विशेष जाच समितिया (Special Investigational Committees), संयुक्त समितिया (Joint Committees) एव सम्मेलन समितिया (Conference Committees) ।

स्थायी समितिया (Standing Committees)

स्थायी समितिया द्वारा विधि निर्माण के कार्य में महत्वपूर्ण भूमिका निभायी जाती है । ग्रेट ब्रिटेन में केवल 6 स्थायी समितियाँ हैं जबकि अमेरिका में उनकी संख्या 34 है । प्रत्येक स्थायी समिति का नाम उन विधेयकों पर निर्भर करता है जो समितिया में विचार हेतु भेजे जाते हैं । स्मरणीय है कि 80वीं कांग्रेस (1946) के प्रतिनिधि सदन में 19 एव सीनेट में 15 समितिया निर्दिष्ट की गयी थी ।¹⁷ इसके पूर्व 79वीं कांग्रेस के प्रतिनिधि सदन में 48 एव सीनेट में 33 स्थायी समितिया थी । अनुमानित व्यय (Appropriation), सैनिक सेवा वित्त, वैदेशिक मामले, श्रम एव सावजनिक कल्याण से सम्बन्धित समितिया सीनेट की प्रमुख स्थायी समितिया हैं । इसी प्रकार अनुमानित व्यय (Appropriation), सैनिक सेवा, उपाय एव साधन, वैदेशिक मामले, शिक्षा एव श्रम नियम, अन्तराज्यीय एव द्वितीय मामले, व्यापार एव वाणिज्य, याय एव सावजनिक कार्य से सम्बन्धित समितिया प्रतिनिधि सदन की प्रमुख स्थायी समितिया है ।

इन समितिया में सामान्यतः सदन के दलीय अनुपात के आधार पर दोना दलों के सदस्य होते हैं । प्रायः प्रत्येक सीनेटर दो समितियों का एव प्रतिनिधि सदन का प्रत्येक सदस्य किसी एक समिति के सदस्य होते हैं । इस नियम के कुछ अपवाद भी होते हैं । यह समितियाँ अपने सदन का प्रतिनिधि रूप नहीं होती हैं क्योंकि कांग्रेस के सदस्य प्रायः उन समितिया की सदस्यता प्राप्त करने के लिए अधिक प्रयत्न करते हैं जिनकी सदस्यता ग्रहण करना उनके निर्वाचन क्षेत्र के हितों की पूर्ति की दृष्टि से अधिक अनुकूल होता है । स्थायी समिति में बहुमत दल का वरिष्ठ सदस्य ही अध्यक्ष होता है । यदि वह किसी अन्य समिति का सदस्य होता है तो बहुमत दल का अन्य वरिष्ठ सदस्य समिति का अध्यक्ष बना दिया जाता है । वरिष्ठता का निर्धारण समिति में दीर्घकालीन सेवा के आधार पर होता है । समिति के अध्यक्षों का समिति के कार्यों पर व्यापक प्रभाव होता है और समिति के कार्यों में उनकी आवाज प्रमुख होती है ।

स्थायी समितिया का निर्वाचन सदन द्वारा किया जाता है । जिस दल का सदन में बहुमत होता है उस दल का नेता प्रत्येक समिति के सदस्यों की संख्या निर्दिष्ट करता है । प्रत्येक दल सदन में अपनी शक्ति के अनुपात में सदस्यों के नामांकन चयन

17 89वीं कांग्रेस (1965) के प्रतिनिधि सदन में 20 और सीनेट में 16 स्थायी समितियाँ थी—Ogg and Ray *op cit*, p 203

कर लेता है और उन सदस्यों को सदन द्वारा निर्वाचित कर लिया जाता है। अतः व्यवहार में दोनों सदनों की स्थायी समितियाँ दल के नेताओं द्वारा मनोनीत होती हैं और दोनों सदनों द्वारा उह औपचारिक रूप से स्वीकार कर लिया जाता है। सभी समितियाँ की संख्या एक समान नहीं होती है। सीनेट की समितियों की सदस्य-संख्या कम होती है, केवल एक अनुमान समिति (Appropriation Committee) में ही 27 सदस्य होते हैं। कोलम्बिया जिला समिति एवं नियम तथा प्रशासन समिति में क्रमशः 7 एवं 9 सदस्य होते हैं। शेष समितियों में 12 से 17 तक सदस्य होते हैं। प्रतिनिधि सदन की समितियों की सदस्य संख्या सामान्यतः 25 से 34 तक होती है जो सीनेट की समितियों की सदस्य संख्या की तुलना में कहीं अधिक है। प्रतिनिधि सदन की अनुमान समिति में 50 सदस्य होते हैं जबकि नियम समिति में 15 और गर अमेरिकी समिति में केवल 9 सदस्य ही होते हैं। दोनों सदनों की बहुत सी समितियों के नाम एक समान ही हैं। यही नहीं, दोनों सदनों की समितियों के कार्य भी समान हैं। कुछ समितियाँ ही इसका अपवाद हैं।

नियम समिति¹⁸ (Rules Committee of the House) स्थायी समिति में सबसे महत्वपूर्ण समिति है। प्रतिनिधि सदन के स्पीकर एवं बहुमत दल के नेता को निर्देशन की जो व्यापक शक्ति प्राप्त है, उसका उपयोग वे नियम समिति के साथ करते हैं। सदन के नियमों के निमाण के अधिकार के कारण यह समिति अत्यधिक प्रभावशाली हो गयी है एवं नियमों के निर्माण के माध्यम से यह विधि निमाण का नियंत्रित करती है। प्रतिनिधि सदन के कार्य सम्पादन में इसे निर्णायक अधिकार प्राप्त हो गये हैं। 1961 ई. के पूर्व इसके सदस्यों की संख्या 12 थी। इस वर्ष स्पीकर रेबन (Rayburn) के नेतृत्व में समिति की सदस्य संख्या की वृद्धि का प्रस्ताव पारित किया गया था, फलस्वरूप सदस्य संख्या 15 कर दी गयी। विभिन्न समितियों द्वारा विधेयकों के पक्ष में जो प्रतिवेदन दिये जाते हैं उन पर नियम समिति विचार करती है एवं सदन के विचार प्रक्रम को निर्धारित करती है। नियम समिति द्वारा ही यह निश्चय किया जाता है कि प्रत्येक विधेयक पर सदन में कितने समय तक विचार किया जाय एवं फोन से सलाघन किये जायें। नियम समिति को यहाँ तक अधिकार है कि वह नये विधेयक के प्रस्तुत करने तक का आदेश दे सकती है। वह किसी भी विधेयक पर विचार विमर्श को रोक सकती है। नियम समिति को यह अधिकार भी प्राप्त है कि वह किसी विधेयक पर सदन में हाने वाली बहुसंख्यक का स्थगित करने किसी अन्य प्रस्ताव पर विचार करने का आदेश दे। सीनेट में नियम समिति का साहचर्य कोई अन्य समिति नहीं है। यहाँ बाद विचार के स्वतंत्रता की प्रतिनिधि सदन की नियम समिति का विधान पर

स्थायी समितियों के अतिरिक्त अन्य समितियाँ निम्नवत् है

(1) प्रवर समितियाँ (Select Committees)—यह समितियाँ किसी विशेष कार्य के लिए नियुक्त की जाती हैं एवं उस कार्य के समाप्त हो जाने के पश्चात् इन समितियों का अंत हो जाता है। अतः प्रवर समितियाँ अस्थायी होती हैं। इसके सदस्यों की नियुक्ति सदन के अध्यक्ष द्वारा की जाती है।

(2) संयुक्त सम्मेलन समिति (Joint Conference Committees)—जब किसी विधेयक के सम्बन्ध में दोनों सदन में मतभेद उत्पन्न हो जाता है तो दोनों सदन की ओर से समितियाँ नियुक्त की जाती हैं और वे दोनों समितियाँ मिलकर मतभेद को दूर करने का प्रयत्न करती हैं। इस प्रकार की समिति की स्थापना की आवश्यकता सामान्यतः प्रत्येक 10 विधेयकों पर पड़ती है। इस समिति के सदस्य सामान्यतः उन स्थायी समितियों के दोनों दला के वरिष्ठ सदस्यगण होते हैं जिन स्थायी समितियों में विधेयक पर पहले विचार हो चुका है। सदन को इन समितियों को नियंत्रित करने में बड़ी कठिनाई होती है। ये समितियाँ केवल विवादग्रस्त प्रश्नों को सुलझाने तक ही सीमित नहीं रहती। यह बात विशेषकर कर-प्रस्तावों के सम्बन्ध में अधिक सत्य है। कभी कभी देखा गया है कि दोनों सदन द्वारा संरक्षण (protection) की नीति को अस्वीकार कर देने पर अथवा दोनों सदनो में कर की दरों के सम्बन्ध में गम्भीर मतभेद हो जाने पर इन समितियाँ ने समझौते के माग का अनुसरण करते हुए कुछ वस्तुओं के सम्बन्ध में संरक्षण की नीति का समर्थन किया था एवं कुछेक करों की दरों में वृद्धि कर दी थी। इन समितियों के सदस्यों को सदन के अंत काल के समय पर्याप्त स्वतन्त्रता प्राप्त हो जाती है। ऐसी स्थिति में उनके द्वारा दिया गया प्रतिवेदन अनिवार्यतः स्वीकार कर लिया जाता है। संयुक्त सम्मेलन समिति अमेरिकी संवैधानिक तंत्र का एक महत्वपूर्ण अंग है।

(3) सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House)—इंग्लैंड की भाँति ही अमेरिकी प्रतिनिधि सदन अपने आप को सम्पूर्ण सदन की समिति में अनुमान एवं राजस्व विधेयकों तथा अन्य प्रकार के विधेयकों पर विचार हेतु परिवर्तित कर लेता है। 100 सदस्यों की उपस्थिति गणपूर्ति के लिए आवश्यक होती है। इस समिति को अध्यक्षता प्रतिनिधि सदन का स्पीकर नहीं करता है अपितु अन्य समापति चुना जाता है। इस समिति द्वारा विधेयकों का परीक्षण किया जाता है। 1930 ई. के पूर्व तक समिति द्वारा प्रस्तुत प्रतिवेदन को सुनने के लिए प्रतिनिधि सदन के सम्पूर्ण सदन का समिति के रूप में अधिवेशन होता था। इस प्रथा को सामान्य विधेयकों सम्बन्धी प्रतिवेदना के सम्बन्ध में अब त्याग दिया गया है, किन्तु सचियों पर विचार करते समय आज भी इस परिपाटी का पालन किया जाता है। सम्पूर्ण सदन समितियाँ दो प्रकार की हैं—प्रथम, व्यक्तिगत विधेयकों के विचारार्थ पूर्ण सदन की समिति, तथा द्वितीय, सावजनिक विधेयकों सम्बन्धी पूर्ण सदन की समिति।

मन्त्र की समिति में अतीव नास्ति यह कि वह बाद दिशा देता है। मन्त्र की समिति में मन्त्र की आज्ञा अधिक शक्तिशाली प्राप्त होता है। यही वही मौलिक कारण होता है। स्वयं प्रकाश उत्पन्न हो रहा है। मन्त्र मन्त्र की समिति में प्रत्येक मन्त्र की शक्ति का समानांतर रूप में वही का अन्तर्गत होता है।

(4) विशेष समितियाँ (The Special Committees)—अमेरिका कांग्रेस द्वारा समय-समय पर विशेष समिति की स्थापना की जाती है। इसका कार्य समानता है परन्तु इसका कार्य किया जाता है। इसका कार्य की समितियों में कांग्रेस के द्वारा समय-समय पर नियुक्त की जाती है। विशेष जांच समितियाँ (Special Investigation Committees) होती हैं। कांग्रेस का नियुक्त मामला की जांच करने का अधिकार है। कांग्रेस द्वारा इन प्रकार के प्रथम जांच 1792 ई. में की गई थी। 1925 ई. में कांग्रेस द्वारा 300 से अधिक मामलों की जांच की गई है। पिछले 35 वर्षों में इसका अधिक प्रयोग हुआ है। फर्गुसन का स्कांडल के प्रथम राष्ट्रपति-निर्वाचन में कांग्रेस द्वारा 165 मामलों की जांच की गयी थी।

कांग्रेस की गतिविधि के अन्तर्गत विशेष रूप में जांच की गतिविधि प्राप्त है। तात्कालिक विधि निर्माण में उपयोगी एवं आवश्यक तथ्य, विचार, मांग, सूचनाएँ एवं परामर्श प्राप्त किया जाता है। इसमें अतिरिक्त, प्रशासन की प्रवृत्ति का निरीक्षण करना इन समितियों का दूसरा उद्देश्य होता है। इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए जांच समितियों का नियुक्त राज्य के अधिकारियों, मंत्रिमण्डल के सदस्यों एवं जनता के व्यक्तियों को सहायता प्राप्त करने एवं आवश्यक प्रमाण हेतु साक्ष्य देने के लिए अपने समस्त अधिकार हानि का आदेश देने का अधिकार है। समितियों इन व्यक्तियों से आवश्यक सूचनाएँ प्राप्त कर सकती हैं एवं प्रश्न (documents) की मांग कर सकती हैं। जांच समितियों जहाँ आवश्यक सूचना प्राप्त करने में बाधा उत्पन्न होती है वहाँ प्रशासन पर भी एक अन्तरोध भी है। मुनरो का मत है कि इन समितियों द्वारा जांच के बहाने अनेक विरोधियों के विरुद्ध एक अनवरत रूप से चलाया जाता है जिनका प्रयोग व अपने विरोधियों के विरुद्ध आगामी निर्वाचन में कर सकें।¹⁹ अतएव इन समितियों द्वारा की जाने वाली जांच-कार्यवाही अधिकांश में राजनीतिक होती है। सेंनेट के सदस्यों का अमेरिकी राजनीति में प्रभाव होता है अतएव सेंनेट की जांच-समितियों का लक्ष्य अधिकांश राजनीतिक होता है। सेंनेट की जांच-समितियों ने बड़ा अवकाश फला रखा है। पान कीय कमचारियों, त्रिन्स प्रशासन में भूल होना अस्वाभाविक नहीं है, कांग्रेस के विरोधी सदस्यों की पुष्टि ने घबड़ाते रहते हैं। जांच-समितियों के अधिवेशन सार्वजनिक

19 'What they often are seeking is ammunition that can be used in the next election campaign'—Munro *The Government of the United States* p 303

ते हैं, जब इन समितियों के समस्त साक्ष्य दान न मिले तो वे अपने कार्य को अन्त कर देते हैं एवं चिन्तित रहते हैं। उन्हें चरित्र-हानि का भय उत्पन्न रहता है।

जाच-समितियों की कार्य-मदति एक-मात्र नहीं, बल्कि उनके द्वारा प्रस्तुत प्रमाणों की मांग से सम्बन्ध होता है। सदस्यों के प्रति ये समितियाँ अत्यन्त सख्त रहती हैं। यह एक प्रमुख कारण है।

समितियों के अधिवेशन गुप्त वा अनधिकृत स्थानों पर नहीं होते। समितियों द्वारा अन्य व्यक्तियों का साक्ष्य लेना भी नहीं होता। अधिवेशनों का विवरण रखा जाता है एवं उनके द्वारा विचार-विमर्श के अन्तर्गत प्रमाणों का प्रयोग किया जाता है। सामान्यतः महत्वपूर्ण विधेयों पर ही समितियाँ कार्य करती हैं। अलग-अलग प्रतिवेदन प्रस्तुत करने वाले समस्त सदस्यों को समिति के अलग-अलग प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के लिए कहा जाता है। महत्वपूर्ण विधेयों को ही सामान्यतः समितियों द्वारा ही प्रमाणों का प्रयोग किया जाता है।

को यदि चाह तो सशोधित कर सकती है, उन्हें अपने प्रतिवेदन सहित वापस कर सकती है या स्वीकृत एवं अस्वीकृत करने की सिफारिश कर सकती है। यह भी सम्भव है कि समिति अपना प्रतिवेदन ही प्रस्तुत न करे। ऐसी स्थिति में विधेयक की समिति अवस्था में ही मृत्यु हो जाती है। समितियाँ के अंतिम विचार विमर्श गुप्त हात हैं। प्रतिनिधि सदन में कार्य-भार अत्यधिक होता है। सामान्यतः समितियाँ द्वारा प्रस्तुत प्रतिवेदनो को बिना किसी सशोधन के ही सदन द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है। स्पष्ट है कि विधि-निर्माण में प्रतिनिधि सदन की समितियाँ महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं।

लेकिन सीनेट की समितियों को विधेयक पर इस प्रकार की जीवन एवं मरण की शक्तियाँ प्राप्त नहीं हैं। सीनेट के सदस्य सरप्रास में कम होते हैं जहाँ वे सजगतापूर्वक विधेयक की जाँच करते हैं। सीनेट की किसी समिति का एक विधेयक के पक्ष में दिया गया प्रतिवेदन सदन द्वारा उस विधेयक को पारित कर देने की गारण्टी नहीं होता है। किसी विधेयक पर यदि प्रतिनिधि सदन की कोई समिति प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं करती तो प्रस्तावक विधेयक को सदन में पुनः उपस्थित करने की माँग सदन के कुल सदस्यों के बहुमत के हस्ताक्षर प्राप्त करके कर सकता है। यह प्रायः कठिन होता है। लेकिन सीनेट में सदस्य-सरप्रास कम होने के कारण किसी समिति में डूबे हुए विधेयक को पुनः रुद्धार के लिए सीनेट के आधे सदस्यों का समर्थन प्राप्त कर सकना विशेष कठिन काम नहीं है।

समीक्षा—बीयर्ड²¹ के अनुसार “समितियाँ उच्च विशेषाधिकार का उपयोग करती हैं और उनकी कार्यवाही गुप्त होती है। समितियाँ पर लाबीस (lobbies) का बड़ा प्रभाव होता है, फलस्वरूप सम्पूर्ण समिति-व्यवस्था की विधि निर्माण यंत्र के रूप में तीव्र आलोचना की गयी है तथा प्रतिनिधि सदन में अल्पसंख्यकों द्वारा नियंत्रित समितियों के विरुद्ध शिकायत की जाती है।” एवं सदस्य ने शिकायत करते हुए कहा था कि महत्वपूर्ण प्रश्नों को समितियों में भेजकर थोड़े से गिने-चुने व्यक्तियों के हाथों में विधेयक को पारित करने की शक्ति सौंप दी जाती है, और फिर लोह मण्डित नियमों के अंतर्गत उही विधेयकों को सदन में प्रस्तुत किया जाता है। सदन के सदस्यों के विचारों को यत्नपूर्वक दबा दिया जाता है और इही विधेयक या प्रस्ताव को कांग्रेस के मुनिश्चित नियम की सजा दी जाती है, जब कि इन पर कोई भी सदस्य कोई निश्चित नियम नहीं देता। समिति व्यवस्था की मुख्य आलोचनाएँ निम्नवत् हैं

(1) समितियों के फलस्वरूप अपेक्षित प्रतिनिधि सदन का महत्व कम हो गया है। सदन तो बीयर्ड के अनुसार समितियों के नियमों को केवल स्वीकृति प्रदान करता है।

(2) समितियाँ के द्वारा जो अंतिम विचार विमर्श एवं निणय किये जाते हैं वे पूर्णरूपेण गुप्त होते हैं। समितियों में विचार विमर्श के पश्चात् सदन में विधेयक पर होने वाला विचार विमर्श अत्यल्प, असम्बद्ध या अनियमित होता है। समितियों परस्पर सह-योगपूर्वक कार्य भी नहीं करती हैं। उनमें एक दूसरे के प्रति तनिक भी सम्मान की भावना नहीं होती। व्यवहार में प्रतिनिधि सदन में उत्तरदायित्व 19 समितियों रूपी भागों में विभाजित हो जाता है। प्रत्येक समिति द्वारा विधेयक तैयार किये जाते हैं और सम्बन्धित मामला एवं नीति की एकता सम्बन्धी प्रश्ना को ध्यान में नहीं रखा जाता है। ऐसी स्थिति में विधि निर्माण में "परस्पर सघर्ष (conflicts), विरोध (contradiction) एवं मतभेद (confusion) अनिवार्य है।" ²² इसके अतिरिक्त विधि निर्माण में दलबन्दी की भावनाएँ सक्रिय हो जाती हैं।

(3) अमेरिकी समितियों का आकार बहुत छोटा होता है अतः ये सदनों के समस्त वर्गों एवं हिस्सों का प्रतिनिधित्व नहीं करती। फाइनर के अनुसार, "समितियाँ राष्ट्र के प्रतिनिधित्व की दृष्टि से बहुत छोटी हैं। अल्प देशों की व्यवस्थापिकाओं से तुलना की दृष्टि से औसत रूप में अमेरिकी समिति में 21 सदस्य होते हैं जबकि फ्रांस में 44 और इंग्लण्ड में 50 सदस्य होते हैं।" ²³

(4) समितियों में अत्यधिक समय, धन एवं बुद्धि का अपव्यय होता है। 1946 ई. में पुनर्गठन अधिनियम (Reorganisation Act) द्वारा समितियों की संख्या को कम करने का उद्देश्य विधि निर्माण में समय एवं धन के अपव्यय को रोकना भी था। समितियों के अपने सुसज्जित कार्यालय होते हैं। कार्यालयों के सचिव एवं स्टेशनरी तथा अन्य कार्यों के लिए भत्ते आदि दिये जाते हैं। अधिकांश सदस्य अपनी पत्नियों और सम्बन्धियों को लिपिक एवं सहायका के पद पर नियुक्त कर लेते हैं। धन का दुरुपयोग होता है और वह व्यय के कार्यों पर व्यय होता है। आलोचना से कान पर जू भी नहीं रेंगती। क्षमता के लिए मितव्ययता आवश्यक होती है, लेकिन इस क्षेत्र में मितव्ययता सम्भव नहीं होती क्योंकि सदस्यगणों के लिए अपने निर्वाचन क्षेत्रों के कुछेक व्यक्तियों को और कभी-कभी अपने रिश्तेदारों को नियुक्त करना आवश्यक हो जाता है। ²⁴

22 Thus, under these conditions 'conflicts, contradiction and confusion in legislation are inevitable'—Beard, C A *op cit*, p 161

23 The committees are too small for due national representativeness. The contrast with the legislatures of other countries in this respect 21 compared with 44 in France, and 50 in Britain—Finer, H *op cit*, p 498

24 "Each Standing Committee has a well furnished office. Many pre requisites are appreciated by the members, that is, allowance for secretaries, stationery and other purposes. Often members employ their wives and relatives as clerks and assistants. Undoubtedly, money is wasted on useless activities, but criticism of the system fall on deaf ears"—Beard, C A *op cit*, p 158

(5) समितियाँ अपना कार्य बहुत धीमी गति से करती हैं, फलतः समय का अपव्यय होता है। स्यायी एवं विशेष समितियाँ की कार्य-पद्धति, प्रभावशीलता एवं भावना में पर्याप्त अंतर होता है। समितियाँ में विधेयका में सम्बन्ध में प्रस्तुत किए जाने वाले साक्ष्य में सम्बन्धित चर्चा होती है। समितियाँ नैतिक एवं विधिक अधिकारों को तनिक भी मायता नहीं देती हैं।

दोना मदना की समितियाँ अधिकारियाँ एवं नागरिका के लिए अलग-अलग अधिवेशन करती हैं और इस प्रकार अपने समय का दुरुपयोग करती हैं। यदि समिति का कोई सदस्य उत्तेजनायुक्त व्यक्ति होता है (अधिकांशतः विशेष समितियाँ के सदस्य ऐसे ही व्यक्ति होते हैं), तो समिति की स्थिति और भी दयनीय हो जाती है। ऐसी अवस्था में ऐसे अहकारियों (egotists) के नाम समाचार-पत्रों में मोटी मुखियों में प्रगट होते हैं और उन्हें बड़ी विजय प्राप्त होती है।

(6) समितियों के सनापति वरिष्ठता नियम (Seniority Rule) के अनुसार नियुक्त होते हैं जिसके फलस्वरूप योग्य व्यक्तियों को अध्यक्षता करने के अवसर प्राप्त नहीं होते हैं। फाइनर²⁵ के अनुसार वरिष्ठता योग्यता की गारण्टी नहीं है। वरिष्ठ सदस्यों का अपने समय और राष्ट्रपति की नीतियों से सहानुभूति का होना अधिक कठिन होता है। लेकिन इस सम्बन्ध में यह भी विचारणीय है कि समितियों के अध्यक्ष के निर्वाचन के लिए फिर विस सत्रोत्सव को अपनाया जाय। किसी अन्य सिद्धान्त की खोज भी कठिन है। यदि उपयोगिता के सिद्धान्त के आधार पर अध्यक्ष की नियुक्ति का निश्चय किया जाता है और योग्यता के निर्धारण का अधिकार दलीय समिति को सौंपा जाता है, तो इसका अर्थ दलीय समिति को व्यवस्थापिका का स्वामी बना देना होगा।

वरिष्ठता नियम का एक अन्य दोष भी है। इस व्यवस्था के फलस्वरूप अध्यक्ष और उसके अनुयायियों में आवश्यक एकता का अभाव होता है। इसके अतिरिक्त इससे समितियों एवं राष्ट्रपति के विधायी नेतृत्व के सम्बन्धों में बाधा पड़ती है। समिति के सदस्यों के बहुमत पर अध्यक्षों का नियंत्रण नहीं होता है। सदस्यगण समिति के अध्यक्षों को अपदस्थ नहीं कर सकते और न वे नये अध्यक्ष को निर्वाचित ही कर सकते हैं। प्रश्न यह है कि इस सब के बावजूद दल का नवयुवक वर्ग इस नियम के विरुद्ध विद्रोह क्यों नहीं करता। फाइनर²⁶ के अनुसार इसके निम्न कारण हैं (1) नवयुवक सदस्यों को विधि निर्माण एवं सदन की कार्य-पद्धति का अनुभव नहीं होता है जबकि सीनेट के सदस्यों को अपेक्षाकृत दीर्घकालीन सेवा का अनुभव होता है। (2) वरिष्ठ सदस्य दल के पुराने अनुभवी नेता होने के कारण अधिक शक्ति अर्जित करने में सफल होते हैं। (3) वरिष्ठ सदस्यों की सेवा एवं समर्थन करके उनके निकटतम अनुयायी

25 Finer, H *op cit*, p 499

26 Finer H *op cit*, p 499

उचित अवसर पर उनसे वांछित लाभ एवं पुरस्कार की आशा रखते हैं। (4) यह परम्परा स्वयं में पर्याप्त दीर्घकालीन होने के कारण एक शक्ति बन गयी है।

फाइनर²⁷ का मत है कि 1946 ई. में समितियाँ के पुनर्गठन द्वारा उनकी सख्या अवश्य कम कर दी गयी परन्तु समितियों को सदस्य सरया वही बनी रही है। विशेषज्ञ कमचारियों की नियुक्तियाँ योग्यता एवं स्थायी आधार पर की जाती हैं। परन्तु वरिष्ठता नियम में कोई परिवर्तन नहीं किया गया है। यह खेदजनक है कि जहाँ तक समितियाँ का प्रश्न है इस विधि का केवल जासिक पालन हुआ है।

उपर्युक्त आलोचना के होते हुए भी अमेरिकी विधि-व्यवस्था में समितियाँ का विशेष स्थान है। उनकी महत्ता फाइनर के निम्न कथन से स्पष्ट है "सभी विधेयक समितियों में भेजे जाते हैं। समितियों का अर्थ स्थायी समिति है क्योंकि सम्पूर्ण सदन की समिति को शायद ही कोई गैर वित्तीय विधेयक भेजा जाता हो। यदि भेजा भी जाता है तो उस विधेयक पर स्थायी समिति उसके पूर्व ही विचार कर चुकती है। विधेयक के पारित होने में समितियों अनिवार्य अवस्था है। परम्परा ने उन्हें यथाय एवं व्यवहार में (in substance and form) विधि निर्माण का मुख्य आधार बना दिया है।"²⁸

ऑग एवं रे ने अमेरिकी समिति व्यवस्था के पक्ष में उसके समयका के निम्न-लिखित तर्क दिये हैं

(1) समितियाँ ने राष्ट्र की भली भाँति सेवा की है और विधायी प्रक्रिया में यथायत कोई व्यवधान नहीं पड़ा है।

(2) समितियाँ इसकी प्रतिभूति है कि कांग्रेस में अनुभवहीन व्यक्तियों का प्राधान्य रहेगा।

(3) समितियाँ प्राथमिकता की दृष्टि से निष्पक्ष एवं वस्तुगत मानदण्ड का निर्धारण करती हैं। इससे व्यक्तिगत कटुता एवं पक्ष-पक्षियों को कोई स्थान नहीं रहता।

(4) समितियों का श्रेष्ठ विकल्प जो अधिकांश सदस्यों को स्वीकार्य हो, अभी तक प्रस्तावित नहीं किया गया है।²⁹

फ्रान्स में समिति-व्यवस्था

फ्रान्स के क्रांति-काल से ही समितियाँ फ्रेंच सदनो का अभिन्न अंग हैं। इनका कार्य विधि निर्माण के पूर्व सामाजिक स्थिति की समीक्षा एवं असेम्बली के कार्य का सशोधन करना था। फ्रेंच समितियों के वर्तमान स्वरूप की स्थापना 1848 ई. तक हो चुकी थी।

27 Finer, H. *op cit*, p. 499

28 *Ibid*, p. 497

29 Ogg & Ray *Essentials of American Government*, 1967, p. 205

चतुर्थ गणराज्यीय सविधान के अंतर्गत विधेयका एवं विधि प्रस्तावा क अध्वयन के लिए प्रत्येक सदन को पृथक पृथक समिति व्यवस्था की स्थापना का निर्देश दिया गया था। 1848 ई. से ही फ्रांस में यह विवाद का प्रश्न रहा है कि समितियाँ का विषय या क्षेत्र क्या होना चाहिए ? अमेरिकी कांग्रेस की समितियाँ की भाँति ही उन्हें गठित किया जाय और उस कार्य विशेष के समाप्त हो जाने पर समिति को नो भंग कर दिया जाय या स्थायी समितियों का निर्माण किया जाय। स्मरणीय है कि स्थायी समितियाँ का विचार प्रारम्भ में फ्रांस में स्वीकार्य नहीं था। 1898 ई. में फ्रेंच ससद में आयोगों (Commissions) की प्रथा का विकास हुआ था और 1902 ई. में आयोगों को स्थायी बना दिया गया। सदन (Chamber) के नियमानुसार पत्रिक्तन करके आयोगों के सम्बन्ध में आवश्यक व्यवस्था की गयी। 1910 ई. में आयोगों की स्थापना की प्रचलित व्यवस्था को ब्यूरो (Bureaux) के द्वारा समाप्त कर दिया गया। लेकिन 1919 ई. तक सीनेट में आयोगों की स्थापना की प्रणाली को समाप्त नहीं किया गया था। फाइनेर के अनुसार, “इन दो सुधारों के फलस्वरूप ससदीय आयोगों के आधुनिक आधार—दलीय स्वरूप एवं स्थायित्व—की स्थापना हुई थी।”²⁹ लेकिन 1946 ई. में फ्रेंच सविधान में आयोगों का उल्लेख किया गया था। प्रत्येक समद के आयोगों का कार्यकाल एक वर्ष होता है। स्मरणीय है कि 1902 ई. तक वे विधानमण्डल के सम्पूर्ण कार्यकाल के लिए निर्वाचित होते थे। लेकिन 1920 ई. में उनका कार्यकाल एक वर्ष कर दिया गया था। 1947 ई. के नियमानुसार एक वर्ष का अल्प कार्यकाल ही बर्याम रखा गया यद्यपि इसकी तीव्र आलोचना की गयी थी। फ्रांस में आयोगों की कुल संख्या 19 है। इनको असेम्बली के सभी सदस्यों द्वारा निर्वाचित किया जाता है। प्रत्येक आयोग में 44 सदस्य होते हैं। प्रत्येक फ्रेंच ससदीय राजनीतिक समूह द्वारा सदन में अपनी सदस्य संख्या के अनुपात में आयोग में सदस्यों को मनोनीत किया जाता है। लेकिन जिस राजनीतिक समूह के 14 से कम सदस्य होते हैं उसे आयोग में कोई प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं होता है। स्पष्ट है कि समितियों का गठन समानुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर किया जाता है। यह व्यवस्था द्वितीय विश्व-युद्ध के पश्चात् अपनायी गयी थी जिससे राजनीतिक दलों का और अधिक विघटन न हो। छोटे छोटे समूह आपस में मिलकर प्रतिनिधित्व के लिए वातावरण कर सकते हैं। प्रत्येक आयोग में 4 पदाधिकारी, अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, रेपोर्टर (Rapporteur) एवं मिनिगण होते हैं। अध्यक्ष समिति का प्रमुख होता है। वह सदस्यों एवं शासन की अन्य संस्थाओं—असेम्बली एवं मिनिगण—के मध्य सम्बन्ध स्थापित करता है। आयोगों के अध्यक्षों का पद सत्ता एवं प्रभाव का होता है एवं पर्याप्त महत्वपूर्ण है।

आयोग का अध्यक्ष शासकीय दल का ही होता है। इसके कारण निम्न-लिखित हैं (1) शासन पर प्रतिबन्ध रखना एवं रखने की इच्छा। (2) मंत्रियों के समान एवं प्रतिस्पर्धी पदा की स्थापना। स्मरणीय है कि सभी विधायकों के लिए मंत्री पद प्राप्त करना कठिन ही नहीं असम्भव है। अतः आयोगों की अध्यक्षता प्रदान करके शासकीय दल के महत्वाकांक्षी सदस्यों को सन्तुष्ट किया जा सकता है। (3) सदस्यों के मान एवं अनुभव से लाभान्वित होने की कामना। स्मरणीय है कि आयोग की अध्यक्षता भविष्य में मंत्री पद के लिए प्रशिक्षण का कार्य करती है। रपोर्टर (Rapporteur) का पद भी महत्व का है। उसका कार्य नीति की दृष्टि से आयोगों के कार्यों का मागदर्शन करना है। यह पद भी प्रतिष्ठा एवं सत्ता का है।

शासकीय एवं गैर शासकीय सभी विधेयकों को सम्बन्धित आयोगों को भेज दिया जाता है। चेम्बर (प्रथम सदन) का अध्यक्ष यह निश्चय करता है कि कौन-सा विधेयक किस आयोग को भेजा जाय। यह अनिश्चितता उत्पन्न होने पर कि अमुक विधेयक को किस आयोग के पास भेजा जाय या कोई विधेयक दो विशेष आयोगों से सम्बन्धित है, सदन मतदान द्वारा अन्तिम निर्णय करता है। सामान्यतः विधेयकों को आयोगों के पास भेजते समय उनकी वापसी की तारीख निश्चित कर दी जाती है। सामान्यतः आयोगों द्वारा तीन माह के अन्दर विधेयक को लौटाना अनिवार्य होता है। यदि आयोग निर्धारित अवधि में विधेयक को सदन में वापस लौटाने में असमर्थ होता है तो शासन या सदन के 50 सदस्यों को विधेयक की वापसी की मांग करने का अधिकार होता है। विधेयक पर विचार के लिए आयोगों के अनेक सम्मेलन हात हैं जिनमें विधेयक पर वाद विवाद होता है। प्रस्ताव एवं सशोधकों को आयोग के समक्ष उपस्थित होकर अपने पक्ष को प्रस्तुत करने का अधिकार प्राप्त है। आयोगों के प्रतिवेदना को प्रकाशित किया जाता है तथा सदन में विचार विमर्श के पूर्व वे सदस्यों में वितरित कर दिये जाते हैं। फाइनेर के अनुसार ये प्रतिवेदना ब्रिटिश एवं अमेरिकी समितियों द्वारा दिये जाने वाले प्रतिवेदना की अपेक्षा कहीं अधिक सूचनाओं से युक्त होते हैं। आयोग अपने समस्त निर्णय एक इकाई के रूप में करता है। आयोग के निर्णय से असहमत अल्पसंख्यक सदस्यों का अपना पृथक् प्रतिवेदन देने का अधिकार नहीं है।

असम्बन्धी विधेयक पर निर्धारित दिन विचार विमर्श हाता है। आयोगों के रपोर्टरों द्वारा सदन के वाद विवाद में प्रमुख भाग लिया जाता है। नियमानुसार रपोर्टर एवं आयोग का अध्यक्ष को वाद विवाद की किन्नी भी अवस्था में हस्तक्षेप का अधिकार हाता है। सदन के अल्पसंख्यक एवं उनका प्रतिनिधित्व करने वाले सदस्यों का परम्पराानुसार विचार-व्यक्ति की विषय मुविधारण प्रदान की जाती है।

समस्त आयोगों के अध्यक्ष "अध्यक्षा का सम्मेलन" (Conference of Presidents) के सदस्य हात हैं। आयोगों का अध्यक्ष का अलावा ही उपाध्यक्ष एवं सभी

स्वीकृत दलीय समूहों के अध्यक्ष व उपाध्यक्ष भी इस सम्मेलन के सदस्य होते हैं। यह 'अध्यक्षों का सम्मेलन' सदन के अध्यक्ष की उसका कार्य, अधिवेशन आदि के सम्बन्ध में सहायता करता है।

समीक्षा—फ्रांस की आयोग व्यवस्था के फलस्वरूप प्रत्येक विधेयक पर सामान्य वाद विवाद हेतु सदन में 20 या 30 तक दृष्ट एव अनुमती सदस्यों का एक समूह सदस्य ही उपलब्ध रहता है जो पूर्णतः मजबूत रहकर कार्य करता है। आयोग की बिना अनुमति के विधेयक में कोई नवीन संशोधन प्रस्तुत नहीं किया जा सकता। प्रस्तावित संशोधन पर सामान्यतः आयोग का मत लिया जाता है। आयोग द्वारा प्रस्तुत विधेयक ही वाद विवाद का आधार होता है। यदि सदन विधेयक के आधारभूत सिद्धान्त को ही अस्वीकृत कर देता है तो आयोग द्वारा उस पर पुनर्विचार होता है। विधेयक की समस्त धाराओं पर विचार विमर्श हो चुकने के पश्चात् ही विधेयक पर विचार हेतु उसे पुनः आयोग का भेजन की मांग (recommittal of the bill) की जा सकती है। आयोग का अध्यक्ष या रैपोर्टर (Rapporteur) संशोधन पर पुनर्विचार की मांग कर सकता है। यदि कोई आयोग यह अनुभव करता है कि किसी विधेयक विषय पर जो किसी अन्य आयोग के विचाराधीन है, उसके द्वारा उपयुक्त विचार व्यक्त किये जा सकत हैं तो सदन के अध्यक्ष से उस अन्य आयोग में अपने प्रतिनिधियों का भेजन की मांग कर सकता है और तत्सम्बन्धी अपना प्रतिवेदन सदस्यों में वितरित कर सकता है। स्पष्ट है फ्रांस में आयोगों का व्यापक विधायी शक्तियाँ प्राप्त हैं।

फाइनेर के अनुसार, 'आयोगों की शक्ति एवं प्रभाव दूरगामी हैं। वे पर्याप्त शक्तिशाली होते हैं और शासन के नेताओं तक का चुनौती देते रहते हैं। शासन पर प्रशासकीय एवं मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत बजट पर नियंत्रण के माध्यम द्वारा, न कि सामान्य विधेयकों पर नियंत्रण से उनके द्वारा शासन को नियंत्रित किया जाता है। फ्रांस में शीघ्र और परिवर्तनशील समूहों के संयुक्त मन्त्रिमण्डल होते हैं। आधिकारिक रूप से इस परिस्थितिजय कमजोरी से बचने के लिए आयोगों का विकास हुआ है। आयोगों के सदस्य विधि निर्माण के क्षेत्र में ससदीय नेतृत्व प्रदान करते हैं और उस स्वायत्त एवं निरंतरता को प्रदान करते हैं जो अल्पकालीन मन्त्रिमण्डल प्रदान नहीं कर पाये हैं। आयोग व्यवस्था के कुछ भी दोष नहीं हैं परन्तु यह व्यवस्था अच्छी है क्योंकि उनके द्वारा विशेष योग्यता एवं ज्ञान प्रदान किया जाता है और वे समस्त सदस्यों को सत्रिय एवं प्रभावशाली समूहों में मग्नित करते हैं।' ³¹

31 'The power and influence of the Commissions are far reaching. They have often become powerful enough to challenge the leadership of the government, but their power has there been exerted more through their powers of administrative control and through the annual challenge to the Cabinet Budget than an ordinary legislation. The French ministries are swift changing coalitions

सोवियत के सदस्य भी इस आयोग के कार्यों में भाग लेते हैं। इसका लक्ष्य सघन-गणराज्या के अधिकारों की वृद्धि करना है। इस समिति का कार्य राष्ट्रीय आर्थिक योजना का विस्तार करना एवं सघन-गणराज्या की आर्थिक आवश्यकताओं को ध्यान में रखना है। इस समिति के सुझावों के आधार पर सुप्रीम सोवियत एवं सोवियत शासन द्वारा विद्यालया, चिकित्सालया, उच्च शिक्षा एवं स्थानीय सोवियत गृह व्यवस्था सम्बन्धी प्रस्तावित विभिन्न योजनाओं को स्वीकार किया गया था।

समितियाँ एवं आयोगों द्वारा सभी नियम सामान्य बहुमत से लिये जाते हैं। समिति या आयोग का कोई सदस्य यदि नियम से असहमत है तो उसे सम्बन्धित समिति को अपने प्रस्ताव पृथक् रूप से प्रस्तुत करने का अधिकार होता है। सुप्रीम सोवियत के अध्यक्ष सदस्या को आयोगों की बैठकों में भाग लेने का अधिकार है परन्तु वहाँ वे केवल परामर्श भर दे सकते हैं। प्रत्येक समितियाँ अपने कार्यों के लिए उसी सदन के प्रति उत्तरदायी होती हैं जो उन्हें निर्वाचित करता है। सदन के सत्रावसान काल में वे सदन के अध्यक्ष के प्रति उत्तरदायी होती हैं। ऑप एवं ज़िंक के अनुसार सुप्रीम सोवियत की वैदेशिक मामलों, विधान एवं वजेट सम्बन्धी समितियाँ अत्यधिक महत्व की हैं। सुप्रीम सोवियत का अधिवेशन वष में केवल एक सप्ताह या दस दिन का होता है। ऐसी स्थिति में सोवियत रूस में समितियाँ अमेरिकी समितियों से कहीं अधिक महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं।³²

भारत में समिति-व्यवस्था

भारत में विधि निर्माण समितियों का इतिहास बहुत पुराना है। 1853 ई. के चाटर अधिनियम के अन्तर्गत विधान परिषद् की स्थापना 1854 ई. में की गयी थी और उसी वर्ष परिषद् ने एक समिति का निर्माण किया था। तब से प्रत्येक भारतीय व्यवस्थापिका द्वारा विधि निर्माण कार्य में योग देने हेतु समितियों का निर्माण किया जाता रहा है। भारतीय विधि निर्माण समितियाँ ब्रिटिश समिति प्रणाली पर आधारित हैं। परन्तु दोनों में एक महत्वपूर्ण अंतर यह है कि भारतीय सदन में ग्रेट ब्रिटेन की भाँति सम्पूर्ण सदन की समिति का अभाव है।

भारतीय सदन के दोनों सदनों में अनेक समितियाँ हैं। प्रस्तावित विधेयकों की समीक्षा के लिए समय-समय पर भारतीय सदन में अतिरिक्त (*Ad hoc*) समितियों की स्थापना की जाती है। अतः भारतीय सदन में दो प्रकार की समितियाँ हैं स्थायी समितियाँ (*Standing Committees*), एवं अस्थायी समितियाँ (*Ad hoc Committees*)। अस्थायी समितियों के अन्तर्गत दोनों सदनों द्वारा समय-समय पर नियुक्त की जाने वाली समस्त प्रत्येक एवं संयुक्त समितियाँ आ जाती हैं। अस्थायी समितियाँ किसी उद्देश्य विशेष की पूर्ति के लिए गठित की जाती हैं और कार्य के समाप्त हो जाने पर भंग कर दी जाती हैं।

महत्वपूर्ण विधेयका पर विचार हेतु दोनों सदनों द्वारा संयुक्त समितियों का भी गठन किया जाता है। कभी-कभी गैर-विधायी मामलों पर विचार करने हेतु भी संयुक्त समितियाँ गठित की जाती हैं। उदाहरण के लिए, 1956 ई. में द्वितीय पंचवर्षीय योजना पर विचार हेतु एक संयुक्त समिति का गठन किया गया था। भाषा आयोग के प्रतिवेदन पर विचार हेतु भी अस्थायी संयुक्त समिति गठित की गयी थी। स्थायी समितियाँ का वर्गीकरण³³, समितियों के कार्यों के आधार पर एस एस मोरे द्वारा निम्न रूप में प्रस्तुत किया गया है

1. आवेपक समितियाँ (Committees to Enquire)
 - (i) आवेदन समिति (Committee of Petitions)
 - (ii) विशेषाधिकार समिति (Committee of Privileges)
2. निरीक्षण समितियाँ (Committee of Scrutinize)
 - (i) शासकीय आश्वासन समिति (Committee of Government Assurances)
 - (ii) अधीनस्थ विधान समिति (Committee on Subordinate Legislation)
3. सदन के काम से सम्बंधित प्रशासकीय प्रकृति की समितियाँ (Committees of an Administrative Character Relating to the Business of the House)
 - (i) सदन के अधिवेशना में सदस्यों की अनुपस्थिति सम्बंधी समिति (Committee on Absence of Members from the Sitings of the House)
 - (ii) कार्यक्रम परामर्शदात्री समिति (Business Advisory Committee)
 - (iii) व्यक्तिगत-सदस्य विधेयक एवं प्रस्ताव सम्बंधी समिति (Committee on Private Members' Bills and Resolutions)
 - (iv) नियम समिति (Rules Committee)
4. सदस्या की सुविधा एवं व्यवस्था समिति (Committee dealing with Provision of Facilities to Members)
 - (i) सामान्य उद्देश्य समिति (General Purposes Committee)
 - (ii) सदन समिति (House Committee)
 - (iii) पुस्तकालय समिति (Library Committee)

33 S S More 'Practice and Procedure of Indian Parliament', cited by A. C. Kapur *Select Constitutions (Indian Constitution)*, 1965, p 244

(iv) मन्त्रीय मन्त्रालय व वरिष्ठ मन्त्र मन्त्रालय (Joint Committee on Salaries and Allowances of Members of Parliament)

5 वित्तीय समितियाँ (Financial Committees)

(i) अनुमान समिति (Estimates Committee)

(ii) सार्वजनिक खाता समिति (Public Accounts Committee)

स्थायी समितियाँ (Standing Committees)

भारतीय संसद में निम्न स्थायी समितियाँ हैं। सार्वजनिक खाता समिति, अनुमान समिति तथा कार्यक्रम परामर्शदात्री, विभागाधिकार, नियम, आवंटन, व्यक्तिगत-मदस्य विधेयक एवं प्रस्ताव सम्बन्धी समितियाँ एवं ग्रामराज्य आदेशनों तथा अधीनस्थ विधान समितियाँ। सार्वजनिक सेवा समिति तथा अन्तिम दो समितियाँ कार्यवाहिका पर नियंत्रण के प्रभावपूर्ण साधन हैं। ये सभी समितियाँ मन्त्र क आन्तरिक मामला से सम्बन्धित हैं।

राज्यसभा में निम्न 6 स्थायी समितियाँ हैं। आवंटन, विभागाधिकार, नियम, सदन एवं सामान्य उद्देश्य तथा कार्यक्रम परामर्शदात्री सम्बन्धी समितियाँ। प्रथम बार समितियाँ के कार्य सार्वजनिक सेवा समितियाँ व समान ही हैं। मदन एवं सामान्य उद्देश्य समितियाँ उन कार्यों का सम्पादन करती हैं जिनका मदन के कार्यक्रम से कोई सम्बन्ध नहीं होता। सदन समिति का राज्यसभा व आयात सम्बन्धी मामला से सम्बन्ध होता है। सामान्य उद्देश्य समिति न्यायालय के आयात एवं संसदीय बागडोर के प्रसारण जैसे सामान्य मामला से सम्बन्धित होती है। इन सभी समितियों को राज्यसभा के अध्यक्ष द्वारा मनानीत किया जाता है। यह समितियाँ नवीन समितियों का ठेक तक पदार्कृत रहती हैं। राज्यसभा का अध्यक्ष नियम समिति एवं कार्यक्रम परामर्शदात्री समिति का पदन सदस्य होता है।

प्रवर समितियाँ (Select Committees)

किसी विधेयक की जाँच या अन्वेषण या सिकायत पर विचार हेतु प्रवर समिति की नियुक्ति की जाती है। प्रथम प्रवर समिति की स्थापना 1854 ई. में हुई थी। इसके पश्चात् हर विधानमण्डल में अनकानक प्रवर समितियाँ की स्थापना होती रही है। दोनों सदनों में प्रवर समितियाँ सम्बन्धी नियम समान हैं। प्रवर समिति में विधेयक को भेजने का प्रस्ताव स्वीकार किये जाने के पश्चात् उसे प्रवर समिति को प्रेषित कर दिया जाता है। विधेयक को प्रस्तावित करने वाला सदस्य प्रवर समिति के सदस्यों के नामों का सुझाव देता है। प्रवर समिति में नियुक्त किये जाने के पूर्व सदस्यों की इच्छा जात कर ली जाती है। सदन का अध्यक्ष सदस्यों में से ही समिति के अध्यक्ष को नियुक्त करता है। यदि अध्यक्ष भी समिति का सदस्य होता है तो वह स्वयं समिति की अध्यक्षता करता है। एक तिहाई सदस्यों की उपस्थिति गणपूर्ति के लिए आवश्यक

होती है। निणय बहुमत से होते हैं। अध्यक्ष को विवाद की स्थिति में निणायक मत देने का अधिकार होता है। प्रवर समितियाँ उप-समितियाँ भी नियुक्त कर सकती हैं। इन समितियों के अधिवेशन गुप्त होते हैं। प्रवर समितियाँ और उनकी उप समितियाँ व्यक्तियों को अपने समक्ष साक्ष्य देने अथवा कोई पत्र या कागजात उपस्थित करने का आदेश दे सकती हैं। निश्चित अवधि के भीतर समिति अपना प्रतिवेदन सदन को प्रेषित करती है। सदन द्वारा यदि कोई समय निश्चित नहीं किया जाता है तो सूचना प्राप्त करने के एक माह के भीतर समिति को प्रतिवेदन प्रस्तुत कर देना चाहिए। समिति के बहुमत के निणय से जसहमत सदस्या को पृथक् रूप से अपना मत व्यक्त करने का अधिकार होता है। समिति के अध्यक्ष को समिति के कार्य एवं संगठन को व्यवस्थित करने के लिए आवश्यक निर्देश देने का अधिकार होता है। जो मंत्री किसी समिति का सदस्य नहीं होता, उसे समिति के अध्यक्ष की अनुमति से समिति में अपने विचार व्यक्त करने की सुविधा होती है। जो सदन सदस्य समिति के सदस्य नहीं होते, उन्हें भी विचार विमर्श के समय समिति में उपस्थित होने का अधिकार होता है। परन्तु उन्हें समिति के अधिवेशनों में समिति के अंग के रूप में भाग लेने का अधिकार नहीं होता है।

कुछ प्रमुख समितियाँ का विवरण निम्नवत् है

नियम समिति (Rules Committee)—नियम समिति का दायित्व सदन की कार्य पद्धति विषयक मामलों की जांच करना होता है। वर्तमान कार्य-पद्धति के नियमों में आवश्यक संशोधन करने या नवीन नियम बनाने की सिफारिश समिति द्वारा ही की जाती है। लोकसभा का स्पीकर नियम समिति का पदेन सदस्य होता है। उसकी अनुपस्थिति में उपाध्यक्ष अध्यक्षता करता है। इसकी सदस्य संख्या 15 है जो लोकसभा के स्पीकर या राज्यसभा के अध्यक्ष द्वारा मनोनीत किये जाते हैं।

विशेषाधिकार समिति (Committee on Privileges)—विशेषाधिकार समिति का सम्बन्ध सदन एवं सदन के सदस्यों के विशेषाधिकारों तथा उनके भंग होने से सम्बन्धित मामलों से होता है। इसकी सदस्य संख्या 15 है जो सदन के आरम्भ में स्पीकर द्वारा मनोनीत किये जाते हैं।

व्यक्तिगत सदस्य विधेयक समिति (Private Members' Bills Committee)—यह समिति व्यक्तिगत सदस्यों द्वारा प्रस्तावित विधेयकों या प्रस्तावों की परीक्षा करती है। समिति द्वारा ऐसे विधेयक दो वर्गों में विभाजित कर दिये जाते हैं और उनके लिए समय निश्चित कर दिया जाता है।

कार्यक्रम परामर्शदात्री समिति (Business Advisory Committee)—इस समिति द्वारा सदन का कार्यक्रम निश्चित किया जाता है एवं विभिन्न विधेयकों के लिए समय निर्धारित किया जाता है। इसकी सदस्य-संख्या 15 है। स्पीकर इस समिति का अध्यक्ष होता है।

शासकीय आश्वासन समिति (Committee on Government Assurances)—स्पीकर के द्वारा एक वषर के लिए 15 सदस्यों की यह समिति गठित की जाती है। यह मंत्रियों द्वारा सदन में समय-समय पर दिया गया वचन, आश्वासन एवं निश्चयों की समीक्षा करती है और सदन को यह प्रतिवेदन देती है कि उनमें से किन आश्वासनों को प्रत्यापित किया गया है और आश्वासनों को निश्चित अवधि में पूरा किया गया है या नहीं। इस समिति द्वारा इस बात पर विशेष ध्यान दिया गया है कि प्रत्येक मंत्री को अपने आश्वासनों का दो माह की अवधि में पूरा कर देना चाहिए। यदि कोई मंत्री इसमें असफल रहता है तो उसे सदन में इसका स्पष्टीकरण देना चाहिए। यह समिति पर्याप्त प्रभावशाली है।

अधीनस्थ विधान समिति (Committee on Subordinate Legislation)—इस समिति का कार्य यह देखना है कि सदन द्वारा अधीनस्थ विधान की जो शक्तियाँ विधि निर्माण हेतु प्रदान की जाती हैं उनका सही रूप में प्रयोग किया जाता है अथवा नहीं। समिति सम्बन्धित सदन में प्रतिवेदन प्रस्तुत करती है। समिति का दायित्व है कि वह यह देखे कि निर्मित अधीनस्थ विधि सम्बन्धित ससदीय विधि के मूल उद्देश्यों के अनुरूप है अथवा नहीं। समिति का 1 अध्यक्ष एवं 15 सदस्य होते हैं, जो स्पीकर द्वारा एक वषर के लिए मनानीय नियत होते हैं। इसकी स्थापना 1953 ई. में की गयी थी।

यह समिति अधीनस्थ विधान के सम्बन्ध में निम्नलिखित बातों की समीक्षा करती है—क्या अधीनस्थ विधि ससदीय विधि के मूल मन्तव्यों के अनुरूप है?, क्या अधीनस्थ विधान में कुछ ऐसी बातें हैं जिन्हें सदन द्वारा पृथक् विधि के रूप में स्वीकार किया जाना चाहिए?, क्या अधीनस्थ विधि द्वारा कोई नवीन कर प्रस्तावित किया गया है?, क्या ससदीय विधि द्वारा वर्णित विषयों के सम्बन्ध में अधीनस्थ विधि में कोई व्ययस्था की गयी है?, एवं क्या अधीनस्थ विधि द्वारा शक्ति के दुरुपयोग की सम्भावना है? इस समिति का कार्य सन्तोषजनक नहीं रहा है और न यह अपने कार्य को ही निवृत्त पाती है। विधि आयोग ने एक स्थायी समिति के निर्माण का सुझाव दिया था जिसके सदस्य पूरे समय के लिए नियुक्त हों और जो सभी प्रदत्त विधानों की समीक्षा करें।

सावजनिक लेखा समिति (Public Accounts Committee)—सावजनिक लेखा समिति एवं अनुमान समिति (Estimates Committee) सदन की दो महत्वपूर्ण समितियाँ हैं। भारत में प्रथम सावजनिक लेखा समिति 1923 ई. में केन्द्रीय विधान मण्डल द्वारा गठित की गयी थी। नवीन संविधान के प्रारम्भ होने पर यह समिति सहो अर्थों में ससदीय समिति बनी है। सावजनिक लेखा समिति का कार्य सदन द्वारा स्वीकृत सरकार के व्यय एवं लेखा, वार्षिक वित्तीय लेखा एवं अथ्य लेखों का परीक्षण करना है। समिति यह देखती है कि सदन द्वारा जायज निम्न मदों में व्यय करने की स्वीकृति प्रदान की गयी है, वह उसी मद में व्यय किया गया है या नहीं। इसकी सदस्य-संख्या 22 है,

जिसमें 7 सदस्य राज्यसभा के होते हैं। सदस्यगण समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के आधार पर एक वर्ष के लिए निर्वाचित किये जाते हैं। कोई मंत्री इस समिति का सदस्य नहीं होता है। लोकसभा के वरिष्ठतम गैर-सरकारी सदस्य को स्पीकर समिति का अध्यक्ष नियुक्त करता है। समिति द्वारा राज्यों के निगमा, स्वायत्त एवं अर्द्ध-स्वायत्त निकाया एवं राष्ट्रपति के निर्देश पर नियन्त्रक एवं महालेखाकार द्वारा किये गये परीक्षण सम्बन्धी प्रतिवेदन पर भी विचार किया जाता है। कम्प्यूटर एवं आर्डीटर जनरल के वार्षिक प्रतिवेदन पर विचार करना समिति का प्रधान कार्य है। वित्त-मंत्रालय द्वारा विभागीय अपव्यय को रोकने के लिए निर्मित नियमा की परीक्षा भी यही समिति करती है।

मोरिस जोस (Morris Jones) ने समिति के कार्यों की समीक्षा करते हुए कहा है कि सावजनिक लेखा समिति को तीन दिशाओं में सफलता प्राप्त हुई है—
(1) समिति ने प्रशासन के उन दोषों पर प्रकाश डाला है जिन्हें सरकार जागरूक रहते हुए भी सुधारने में असफल रही है। (2) समिति एवं आर्डीटर जनरल का अस्तित्व प्रशासन के लिए निरंतर इस चेतावनी के रूप में है कि सदन द्वारा उनके कार्यों की जांच की जाती है। (3) समिति केंद्रीय सरकारी अधिकारियों एवं राजनीतिज्ञों को एक दूसरे के समीप लाती है और अधिकारियों को लोकमत के प्रति सजग रहने तथा राजनीतिज्ञों को रचनात्मक आलोचना का प्रशिक्षण प्रदान करती है।

अनुमान समिति (Estimates Committee)—भारत में अनुमान समिति की स्थापना अप्रैल 1950 ई. में की गयी थी। 1953 ई. में इसके दायित्वा में वृद्धि की गयी। अनुमान समिति का कार्य सदन के समक्ष प्रस्तुत विभिन्न विभागों के अनुमानों की जांच करना है। यह महत्वपूर्ण दायित्व है क्योंकि प्रत्येक विभाग मंत्री द्वारा उनकी विस्तृत जांच के पश्चात् ही वे सदन में स्वीकृति हेतु प्रस्तुत किये जाते हैं। विभागीय अनुमानित मांगों में नीति सम्बन्धी प्रश्न निहित होते हैं। सदन द्वारा अनुमानित मांगों की आलोचना का अथवा शासकीय नीति के प्रति सहज संदेह की अभिव्यक्ति माना जाता है। फिर भी सदन का यह दायित्व है कि विभिन्न विभागों की नीति परीक्षा करके उस स्वयं को सन्तुष्ट कर लेना चाहिए कि भाग्य उचित एवं योग्यपूर्ण हैं और उन्हें स्वीकृति प्रदान करना वाछनीय है। इस प्रकार समिति को अनुमानों की जांच के माध्यम से शासन की नीति के सम्बन्ध में विचार व्यक्त करने का अवसर प्राप्त हो जाता है और सम्पूर्ण शासन समिति के क्षेत्राधिकार में आ जाता है। समिति ने अनेक अवसरों पर शासकीय नीति के संशोधन एवं परिवर्द्धन का सुझाव दिया है। नूतन नियन्त्रक एवं महालेखाकार श्री अशोक चट्टान भारत की अनुमान समिति के इस अधिकार को कार्यापात्तिका शक्ति का अतिव्यय माना है। समिति के सदस्यों द्वारा जांच हेतु देश के विभिन्न भागों का भ्रमण किया जाता है।

अशोक चंदा के मतानुसार इससे अनुशासनहीनता पनपती है। समिति ने उन कार्यों को करना स्वयं प्रारम्भ कर दिया है जो कि मूल रूप में सदन के अधिकार-क्षेत्र में आते हैं।³⁴ यह सदन की एक स्थायी समिति है। इसकी उप-समितियाँ होती हैं। समिति की सदस्य संख्या 30 है जो लोकसभा के सदस्यों द्वारा समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के आधार पर एकल सत्रमण्योय मत के अनुसार निर्वाचित किए जाते हैं। इसमें राज्यसभा का कोई सदस्य नहीं होता। समिति का अध्यक्ष स्पीकर द्वारा मनोनीत किया जाता है। सदस्यों का कार्यकाल एक वर्ष होता है। अनुमान समिति का मुख्य उद्देश्य प्रशासन में मितव्ययता एवं क्षमता लाना है। यदि समिति यह समझती है कि बहुत सा धन व्यर्थ जा रहा है तो नीति के परिवर्तन पर बल दे सकती है। समिति के प्रतिबन्धना में तीन प्रकार की सिफारिशें होती हैं (1) संगठन व सुधार, (2) मितव्ययता, एवं (3) अनुमानित मांगों का प्रस्तुत करने सम्बन्धी सुझाव। अनुमान समिति भारतीय प्रशासन की क्षमता के विकास में महत्वपूर्ण योग दे रही है।

प्रदत्त विधान

[DELEGATED LEGISLATION]

सभी देशों में प्रदत्त विधान का विकास युद्धोत्तरकालीन प्रमुख विशेषता है, यद्यपि इसका उत्पत्ति सम्बन्धी सिद्धांत अति प्राचीन है।¹ डायरी के जीवन-काल में ही प्रदत्त विधान को मायता दी जाने लगी थी। ब्रिटेन में 1832 ई. के सुधार अधिनियम एवं स्थानीय शासन सम्बन्धी उपनियम के फलस्वरूप प्रदत्त विधान या प्रशासकीय विधि में असाधारण वृद्धि हुई थी। प्रथम विश्व युद्ध के काल में प्रदत्त विधान का असम्भावित विकास हुआ था एवं सुरक्षा नियमों (Defence of the Realm Act, 1914 15) के अंतर्गत कार्यपालिका को व्यापक शक्तियां प्रदान की गयी थी। विधानमण्डल द्वारा अपनी विधि निर्माण शक्ति को कार्यपालिका एवं उसके अधिकारियों को हस्तांतरित कर दिया जाता है और वे ऐसे पारित अधिनियम के अधीन विभागीय अधिकारियों को विधि निर्माण का अधिकार प्रदान कर देते हैं। इस प्रकार कार्यपालिका द्वारा निर्मित विधि या नियम या आदेश प्रदत्त विधान (delegated legislation) कहलाता है। यह आधुनिक विधान का अनिवार्य अंग है। विधि निर्माण कार्यपालिका का कार्य नहीं है अपितु विधानमण्डल का एकाधिकार है। विशेष परिस्थितियों या कारणवश विधि बनाकर उसकी सीमा के अंतर्गत नियम बनाने का अधिकार कार्यपालिका को प्रदत्त कर दिया जाता है। जहाँ प्रदत्त विधान विधानमण्डल द्वारा निर्मित विधि की तुलना में कार्यपालिका द्वारा निर्मित अधीनस्थ विधान है। 'मंत्रियों की शक्ति सम्बन्धी समिति' ने प्रदत्त विधान की परिभाषा देते हुए कहा है कि 'स्वयं संसद द्वारा

1 Laski, *op cit*, p 214 डी एल हौविट के अनुसार 1800 ई. के पूर्व 30 बार व्यवस्थापिका द्वारा विधि का प्रदत्तीकरण हुआ था।

2 प्रदत्त विधान को अधीनस्थ (subordinate) विधान, द्वितीय (secondary) या विभागीय (departmental) या प्रशासकीय (administrative) विधि भी कहते हैं।

प्रदत्त सावधानिक सत्ता के अधीन लघु विधान शक्ति का अधीनस्थ अधिकारिया एव निकाया द्वारा प्रयोग प्रदत्त विधान है।³ ब्रिटेन में 1890 ई. में 168 एव 1913 ई. में 444 अधीनस्थ नियम एव आदेश जारी किए गए थे। 1937 ई. के पश्चात् प्रतिवर्ष 1500 से कम ऐसे नियमों का निर्माण नहीं हुआ है। 1945 ई. में इनकी संख्या 1706, 1951 ई. में 1166 तथा 1952 में 706 थी। संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति बियोडार रूजवेल्ट ने 1011, विल्सन ने 1770, कूलिज ने 1428, हूवर ने 1424 एव फ्रैंकलिन रूजवेल्ट ने 3711 प्रशासकीय आदेश जारी किये थे। अब दशा में भी प्रशासकीय आदेशों की संख्या इनसे अधिक ही होगी।⁴

प्रदत्त विधान का विकास

इसके विकास के निम्न कारण हैं

(1) विधानमण्डल के कार्यों में राज्य के कार्यक्षेत्र में वृद्धि के साथ साथ असाधारण वृद्धि हुई है। समयान्तर के कारण विधानमण्डल अपने इन बड़े हुए दायित्वों को निभाने में प्रायः असमर्थ रहते हैं। अतः विधानमण्डलों द्वारा महत्वपूर्ण विधेयकों से सम्बन्धित प्रमुख सिद्धान्तों की परिभाषा सम्बन्धित विधेयकों में कर दी जाती है और उन सिद्धान्तों के अधीन विविध एव नियम बनाने का दायित्व विभागीय कमचारियों को सौंप दिया जाता है। फाइनर का मत है कि कोई भी विधानमण्डल सभी प्रकार की आवश्यक विधियाँ से सम्बन्धित नियमादि का निर्माण वर्षवर्ष 24 घंटे लगातार काम करके भी पूरा नहीं कर सकता।

(2) इसके अतिरिक्त अनेक विधियों का सम्बन्ध जटिल एव तकनीकी मामलों से होता है, उदाहरणार्थ, मशीन, औषधि, पशु-चिकित्सा आदि। विधानमण्डलों के सदस्यों में इन विधियों के निर्माण के लिए अपक्षित योग्यता का अभाव रहता है तथा इस सम्बन्ध में उन्हें प्राविधिक एव वैज्ञानिक विशेषज्ञों के परामर्श एव सहयोग की आवश्यकता होती है।

(3) विधानमण्डल के सत्र या अधिवेशन सदैव नहीं होते रहते जबकि विभिन्न सामाजिक समस्याएँ तीव्र गति से उत्पन्न होती रहती हैं अतः उनके एव अन्य सकटकालीन समस्याओं के समाधान हेतु एव उन्हें दृष्टि में रखकर अवसर के अनुकूल आवश्यक विधि या नियमों का निर्माण का अधिकार प्रशासकीय कमचारियों को प्रदान किया जाना चाहिए।

(4) फाइनर ने संयुक्त राज्य अमेरिकी कांग्रेस का इस सदस्य में उद्धरण देते

- 3 Delegated Legislation is defined 'as the exercise of minor legislative power by subordinate authorities and bodies in pursuance of statutory authority given by the Parliament itself. The committee on Ministers Power was appointed by British Lord Chancellor in 1929 to examine the question of delegated legislation.
- 4 Ciner H. *The Theory and Practice of Modern Governments*, 1956, p. 523

हुए कहा है कि कुछ विषयों में अमेरिकी कांग्रेस की दृष्टि अस्पष्ट होती है। उस यह स्पष्ट नहीं होता कि क्या करना चाहिए। इसके अतिरिक्त ऐसे अनेक विषयों के सम्बन्ध में उनके महत्व के कारण कांग्रेस नियम बनाने का अधिकार कायपालिका को सौंपने के लिए भी तैयार नहीं होती। फलस्वरूप अमेरिकी कांग्रेस न फाइनर के अनुसार प्रयोग के रूप में विधि निर्माण का दायित्व आयोगों जैसे संघीय व्यापार आयोग और अंत-राज्यीय व्यापार आयोग को सौंप दिया है।⁵

सक्षम में, संसद के पास समयामात्र, विधियाँ से सम्बन्धित विषयों की जटिलता एवं प्राविधिकता, गम्भीर असम्भावित घटनाओं का घटित होना एवं सम्भावना तथा विधि निर्माण में सरलता की आवश्यकता ने 20वीं सदी में प्रदत्त विधान को एक अनिवार्य आवश्यकता बना दिया है।

कोई प्रशासकीय नियम यदि सम्बन्धित मूल संसदीय अधिनियम की धाराओं के विपरीत होता है या प्रदत्त सत्ता का अतिक्रमण करता है तो न्यायालय उसे अवैध घोषित कर सकता है, अथवा न्यायालय को इन नियमों के सदन में हस्तक्षेप करने का अधिकार नहीं होता है और वे संसदीय विधि की भाँति ही प्रभावकारी होते हैं।

विभिन्न देशों में प्रदत्त विधान

ग्रेट ब्रिटेन

ब्रिटिश प्रदत्त विधान पर संसद का नियंत्रण होता है। महत्वपूर्ण मामलों सम्बन्धी विभागीय नियमादि तभी बन माने जाते हैं जब कि संसद ने उनको स्वीकृति प्रदान कर दी हो। मूल विधेयक में उल्लिखित रीति के अनुसार संसद की स्वीकृति हेतु ऐसे समस्त नियमादि को उसके समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। इनमें से कुछ विधिपट्ट नियमों के सम्बन्ध में संसद की स्वीकृति अनिवार्य आवश्यक होती है अथवा शेष समस्त नियमादि संसद के समक्ष एक निश्चित अवधि तक प्रस्तुत रहने के पश्चात् स्वतः विधि बन जाते हैं तथा संसदीय विधि की भाँति ही प्रभावकारी होते हैं। कुछ नियम या आदेश ऐसे भी होते हैं जो संसद के समक्ष विचार एवं स्वीकृति के लिए रखे जाते हैं लेकिन संसद को उनके सम्बन्ध में कुछ करना नहीं पड़ता। कुछ कायपालिका आदेशों या तो संसद में प्रस्तुत करने की भी आवश्यकता नहीं होती। सामान्यतः ऐसे आदेशों को संसदीय सदन में चालीस कार्यकारी दिनांक तक विचार हेतु रखे रहना आवश्यक होता है। फाइनर के अनुसार संयुक्त राज्य अमेरिका एवं फ्रान्स में प्रदत्त विधान पर ब्रिटेन की भाँति संसद का नियंत्रण नहीं होता है।

प्रदत्त विधान का क्षेत्र व्यापक होता है और इनके अधीन प्राप्त शक्तियाँ भी व्यापक होती हैं। निस्संदेह प्रदत्त विधानों में से कुछ केवल प्रपत्र, वागजात, जनगणना एवं सांख्यिकी से सम्बन्धित होते हैं। परंतु शेष प्रदत्त या अधीन नियमों का

द्वारा सम्बन्धित विधि का क्रियान्वयन निर्धारित किया जाता है एवं उनका द्वारा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता या सम्पत्ति को निर्धारित किया जाता है। मानवीय द्रव्याभावा शक्ति में भी वृद्धि स्वाभाविक होती है।⁶ जब तक किसी प्रदत्त नियम का किही विषय आर्थिक या राजनीतिक हिता पर विपरीत प्रभाव नहीं पड़ता, संसद में उन पर बहुधा कोई विचार नहीं किया जाता है। इसके कई कारण हैं। व्यक्तिगत रूप में संसद के सदस्य इन नियमों एवं आदेशों को चुनौती देने की क्षमता नहीं रखते और सदन के पास इनके हितार्थ न तो आवश्यक समय है और न ही वांछित शक्ति। विभाग द्वारा ऐसे नियम बनाने के पूर्व अनिवार्यतः सम्बन्धित पक्षों एवं प्रतिनिधियों की परामर्शदायी समितियों से परामर्श एवं विचार विमर्श किया जाता है। ऐसे नियमादि में से केवल कुछ पर ही संसद में विचार होता है जिन्हें कि न्यायालय द्वारा किसी विधि या सीमा के अतिरिक्त के कारण अवैध घोषित कर दिया जाता है। व्यक्तिगत विधेयकों से सम्बन्धित आदेशों के विरुद्ध जनता शिकायत कर सकती है। सावजनिक या शासकीय विधेयकों के सम्बन्ध में नीति या सिद्धांत या मूल नियम के आधार पर जांच की आज्ञा दी जा सकती है। प्रशासकीय नियम या आदेश विभाग द्वारा निर्मित होते हैं। कभी कभी परामर्शदायी प्रतिनिधि संस्थाओं से इन नियमों के सम्बन्ध में परामर्श भी लिया जाता है। बहुधा ऐसे नियमों को संसद के अधिवेशन की समाप्ति के समय ही प्रस्ताव में स्वीकृति प्रदान कर दी जाती है। इन प्रदत्त विधियों पर वास्तविक जन प्रतिनिधित्व तभी ज्ञात होती है जब कि वे न्यायालय द्वारा अवैध घोषित कर दिये जाते हैं परन्तु उस समय तक पर्याप्त खर्च हो चुकता है। परन्तु किसी नियम या आदेश के राजनीतिक औचित्य का परीक्षण कि वह नियम जनता की स्वतन्त्रता को कहाँ तक प्रभावित करत है एवं उनकी क्या उपयोगिता है, किसी न्यायालय द्वारा भी सम्भव नहीं है। मंत्रियों की शक्ति सम्बन्धी समिति ने अपने प्रतिवेदन में यह स्वीकार किया है कि मंत्रियों को प्रदत्त शक्ति के निरीक्षण एवं नियंत्रण के लिए उपलब्ध शक्तियाँ अपर्याप्त हैं और इस बात का भय है कि कहीं सेवक स्वामी न बन जाय।⁷

1914-16 ई. में ब्रिटिश संसद द्वारा पारित सुरक्षा अधिनियम ने मंत्रियों का युद्ध संचालन के लिए सभी कुछ करने की शक्तियाँ प्रदान कर दी थी। एक ऐसे विधेयक⁸ द्वारा मंत्री को न केवल आदेश देने अपितु वह ऐसे समस्त कार्य करने का भी अधिकार प्रदान किया गया था जिसे वह आवश्यक एवं उचित समझे। यही नहीं उसे विधेयक के प्रावधानों में आवश्यकतानुसार संशोधन करने का भी अधिकार प्रदान किया गया था। 1931 ई. की सकटकालीन स्थिति के निवारणार्थ संसद द्वारा पारित कुछ

6 *Finer II op cit* p 524

7 *Committee of Ministers' Powers' Quoted by H. Finer, p 525*

8 *The Rating and Valuation Act, 1925*

विधियों की कमी को दूर करने के लिए सम्बन्धित मंत्रियों को आदेश देने का अधिकार प्रदान किया गया था। 1932 ई. में नगर-नियोजन अधिनियम⁹ के अंतर्गत ब्रिटिश स्वास्थ्य मंत्री को स्थानीय अधिकारियों से परामर्श के पश्चात् आवश्यक योजनाएँ बनाने का अधिकार दिया गया था। 1932 ई. के वर-अधिनियमों के अधीन टारिफ बोर्ड (Tariff Board) को परिस्थितियों के अनुसार करों की दरें निर्धारित करने का अधिकार प्रदान किया गया था।

1929 ई. में गठित 'मंत्रियों की शक्ति सम्बन्धी समिति' ने अपने प्रतिवेदन में कामर्स सभा की एक स्थायी समिति के गठन की सिफारिश की थी। सभी प्रशासकीय आदेशों को विधि बनने से पूर्व इस समिति को प्रस्तावित किये जाने की व्यवस्था की गयी थी। समिति का यह भी दायित्व निर्धारित किया गया था कि किसी आदेश में यदि कोई कमी हो तो वह इस सम्बन्ध में सभा का ध्यान आकर्षित करे।

द्वितीय विश्व युद्धकाल में ग्रेट ब्रिटेन में प्रदत्त विधान में बड़ी वृद्धि हुई थी। इससे कामर्स सभा एवं अन्य सावजनिक नेताओं को बड़ी चिन्ता हुई। फलतः मई 1949 ई. में विधिक नियमों एवं आदेशों सम्बन्धी एक प्रवर समिति का निर्माण किया गया। प्रत्येक सत्र में नवीन समिति गठित की जाती है।¹⁰ इस समिति के द्वारा प्रत्येक विधिक आदेश या नियम का परीक्षण किया जाता है। समिति ऐसे नियमों की तरफ सदन का ध्यान आकर्षित करती है जिनके द्वारा (1) सावजनिक राजस्व पर अतिरिक्त कर-भार पड़ता हो, (2) न्यायालय के समक्ष सम्बन्धित मामलों को चुनौती न दी जा सके, (3) अधिनियम द्वारा प्रदत्त शक्ति का अनुचित एवं अस्वाभाविक उपयोग किया जाये एवं (4) अधिनियम में ऐस उपबन्ध हों जो अनावश्यक विलम्ब के कारण प्रकाशित न किये गये हों, आदि।

इस समिति का कायमार अधिक है। इसने 1943-44 ई. में 1473 नियमों एवं आदेशों में से 291 का परीक्षण किया था। 1944-45 ई. में 168 तथा 1945-46 ई. में 469 प्रशासकीय आदेशों का परीक्षण किया गया। 1946-47 ई. में 1900 नियमों में से 795 का परीक्षण हुआ था जिनमें से केवल 6 आदेशों की तरफ सदन का ध्यान आकर्षित किया गया था।¹¹ इस समिति द्वारा लोकसभा के सदस्यों को आवश्यक सूचनाएँ हेतु अपने समक्ष बुलाया जाता है। समिति द्वारा कामर्स सभा को अपना प्रतिवेदन दिया जाता है। फाइनर का मत है कि समय बीतने के साथ साथ समिति के द्वारा अधिक उचित पद्धति एवं व्यवस्था की स्थापना की जायेगी एवं वह सब आवश्यक जानकारी उपलब्ध हो सकेंगी जिससे सदन प्रदत्त विधान पर अधिक

9 The Town Planning Act, 1932.

10 लाइसन्स में 1925 ई. में इसी प्रकार की एक समिति गठित की गयी थी।

11 Finer, H. *op cit*, p 525

प्रभावकारी नियंत्रण कर सके।¹² समिति व प्रतिवेदना पर विचार करने के लिए सदन के पास आवश्यक समय का अभाव है। प्रतिदिन का कार्य समाप्त होने के बाद केवल आधे घण्टे का समय प्रदत्त विधान पर विचार करने के लिए सदस्यों को प्राप्त होता है। यह समय बहुत ही अपर्याप्त है।

फ्रांस

फ्रांस में दो प्रकार के प्रशासकीय नियमों का आदेश प्रचलित है (1) साधारण नियम (Simple Rules), एवं (2) प्रशासकीय नियम (Rules of Public Administration)। प्रदत्त विधान का अर्थ आधुनिक राज्यों की भाँति फ्रांस में भी तीव्र गति से विकास हुआ है। तृतीय गणराज्य के अन्तर्गत साधारण प्रदत्त नियम जारी करने का अधिकार राष्ट्रपति को प्रदान किया गया था।¹³ चतुर्थ गणराज्य के संविधान के द्वारा यह शक्ति प्रधानमंत्री को प्रदान की गयी थी।¹⁴ फ्राइजर की दृष्टि में यह परिवर्तन विशिष्ट महत्व का है।¹⁵ प्रशासकीय नियमों का निर्माण मन्त्रिमण्डल द्वारा किया जाता है और काउंसिल ऑफ स्टेट के समक्ष उन्हें चुनौती दी जा सकती है। फ्राइजर का कथन है कि तृतीय गणराज्य की सरकारों द्वारा विभिन्न मामलों में, विशेषकर वित्तीय मामलों में इन नियमों का व्यापक प्रयोग किया गया था। तृतीय एवं चतुर्थ गणराज्य की अस्थिर सरकारों के लिए उत्तरदायी, विद्रोही एवं असहयोग करने वाली फ्रेच सदन के कारण प्रदत्त विधान का उपयोग अनिवार्य हो गया था।¹⁶

संयुक्त राज्य अमेरिका

संयुक्त राज्य अमेरिका में भी प्रदत्त विधान की वृद्धि हुई है। स्मरणाप्य है कि संयुक्त राज्य अमेरिका की शासन पद्धति का आधार शक्ति पृथक्करण है। इसका स्वाभाविक निष्कर्ष यह है कि सिद्धांततः संयुक्त राज्य में शक्तियों का प्रदत्तीकरण असम्भव है। विधि निर्माण की शक्ति संविधान द्वारा कांग्रेस में अधिष्ठित की गयी है जब किसी अन्य संस्था या निकाय को उसका प्रदत्तीकरण संवैधानिक दृष्टि से असम्भव होगा। लेकिन परिस्थितियों से बाध्य होकर इस सांविधानिक कठिनाई से बचने का प्रयास किया गया परन्तु उससे केवल छलपूर्वक ही बचा जा सका है। कांग्रेस द्वारा अर्द्ध (quasi) विधि निर्माण शक्ति ही प्रदान की जाती है, न कि विधि निर्माण (legislative) शक्ति। अर्द्ध विधि निर्माण शक्ति एक काल्पनिक धारणा मान है। अमेरिकी

12 "As the time goes on, the Committee must assist the establishment of more rational procedures and create a corpus of knowledge enabling better control —Finer H *op cit*, p 525

13 Article 3 of the Constitutional Law of February 25, 1875

14 Article 47 of the Constitution of 1946

15 Finer, H *op cit* p 528

16 Finer H *op cit*, p 528

सर्वोच्च न्यायालय ने भी इसे स्वीकार किया है। 1928 ई. में एक मुकदमे में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दिये गये निणय के अनुसार विधि निर्माण शक्ति का प्रदत्तीकरण निषिद्ध नहीं है।¹⁷ अमेरिकी न्यायालय प्रदत्तीकरण के विरुद्ध नहीं है परन्तु उन्होंने सत्ता के प्रदत्तीकरण को सीमित करने का प्रयत्न किया है। अमेरिकी न्यायालय की दृष्टि में सत्ता प्रदत्तीकरण तभी वैध माना जाना चाहिए जबकि उसकी सीमा निर्धारित कर दी गयी हो। उसे किसी भी अवस्था में अस्पष्ट नहीं होना चाहिए। यह मत एक उदाहरण से अधिक स्पष्ट हो जाता है। 1933 ई. में राष्ट्रीय औद्योगिक पुनरुत्थान अधिनियम¹⁸ की धारा 3 के अनुसार राष्ट्रपति को प्रतियोगिता से सम्बन्धित उचित संहिता को स्वीकृत करने का अधिकार दिया गया था। सर्वोच्च न्यायालय ने इस प्रावधान को अवैध ठहराया। अपने निणय में सर्वोच्च न्यायालय ने यह मत व्यक्त किया कि अधिनियम के अंतर्गत राष्ट्रपति को जो सत्ता प्रदान की गयी है वह असीमित है, अतः अवैध है।

संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रदत्त विधान पर ब्रिटिश पद्धति के विपरीत विधान-मण्डल की अपेक्षा न्यायालयों का अधिक नियंत्रण है। प्रशासन द्वारा निर्मित नियमों की समीक्षा कांग्रेस द्वारा नहीं की जाती है। सभी अधीनस्थ या प्रदत्त नियमों, आदेशों एवं उपनियमों को न्यायालय में चुनौती दी जा सकती है। सामान्यतः न्यायालय निम्न आधारों पर प्रदत्त विधान का परीक्षण करते हैं

(1) क्या प्रशासकीय नियम सम्बन्धित मूल अधिनियम के अनुरूप हैं ?

(2) क्या मूल अधिनियम में प्रस्तावित रीति के अनुसार ही उनका निर्माण किया गया है ?

(3) क्या मूल अधिनियम वैधानिक है ? यदि मूल अधिनियम अवैधानिक है तो उस अधिनियम पर आधारित प्रशासकीय नियम उपनियम या आदेश स्वतः ही अवैधानिक हो जाते हैं।

(4) क्या नियम या आदेश सवैधानिक अधिकारों का अतिक्रमण करता है ?¹⁹

हृदय के अनुसार अमेरिकी न्यायालयों की दृष्टि में किसी प्रदत्त विधान की वैधता की निम्न आवश्यकताएँ हैं

(1) शक्ति का प्रदत्तीकरण करने वाली विधि स्वयं वैधानिक होनी चाहिए अर्थात् उसे कांग्रेस के अधिकार क्षेत्र में होना चाहिए।

(2) प्रदत्तीकरण सीमित होना चाहिए, अर्थात् सत्ता के प्रदत्तीकरण का विषय एक क्षेत्र सुस्पष्ट होना चाहिए।

17 *Hampton and Co vs U S*, (S C) 1928

18 *The National Industrial Recovery Act of 1933*

19 *Finer Hope Ltd*, p 526

(3) सत्ता का प्रदत्तीकरण सावजनिक अधिकारिया को हाना चाहिए, न कि किसी व्यक्ति या व्यक्तिगत सत्स्या को ।

(4) दण्ड निर्धारित करने की शक्ति को प्रदत्त नहीं किया जा सकता । प्रदत्त विधान के किसी नियम के उल्लंघन के लिए जो दण्ड आवश्यक हो, कांग्रेस द्वारा स्वयं उसको निर्धारित करना चाहिए ।²⁰

स्पष्ट है कि अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय न प्रदत्त विधान की धारणा को सविधान-सम्मत माना है । 1935 ई. में दो मामला में सर्वोच्च न्यायालय ने निश्चय ही कुछ प्रशासनिक विधियाँ को अवैधानिक घोषित किया था परन्तु तत्पश्चात् आज तक किसी भी प्रशासनिक विधि को अवैधानिक घोषित नहीं किया गया है ।²¹ संयुक्त राज्य अमेरिका में ब्रिटेन की भाँति प्रदत्त विधान से सम्बन्धित संसदीय समितियाँ की व्यवस्था नहीं होती है । ह्यूयरे के अनुसार संयुक्त राज्य अमेरिका में इसके अतिरिक्त अन्य सावधानियाँ बरती जाती हैं, जैसे सत्ता के प्रदत्तीकरण सम्बन्धी विधि का ध्यानपूर्वक एवं सजगतापूर्वक निर्माण, नियमों को लागू करने के पूर्व सम्बन्धित पक्षों की बातों को ध्यानपूर्वक सुनना एवं न्यायालय द्वारा नियन्त्रण, जो संयुक्त राज्य अमेरिका में इंग्लैंड की अपेक्षा वही अधिक व्यापक है ।²²

भारत

भारत में भी ग्रेट ब्रिटेन एवं अमेरिका की भाँति व्यापक रूप में प्रशासनिक विधियाँ का निर्माण किया जाता है । भारत एवं ग्रेट ब्रिटेन में संसदीय प्रणाली है परन्तु भारतीय संसद ब्रिटिश संसद की भाँति सम्प्रभु नहीं है फलतः भारत में संसदीय विधियाँ संवैधानिक विधि द्वारा मर्यादित हैं । यदि भारतीय संसद द्वारा निर्मित कोई विधि सविधान के किसी प्रावधान के विपरीत है तो उसे असंवैधानिक घोषित किया जाना स्वाभाविक है । निम्न तीन परिस्थितियों में भारत में प्रदत्त विधान को असंवैधानिक घोषित किया जा सकता है

- (1) प्रत्यायोजन करने वाला अधिनियम अवैधानिक हो ।
- (2) प्रदत्त विधान सविधान का अतिक्रमण करता हो ।
- (3) प्रदत्त विधान अपने मूल विधान के उपबन्धा के प्रतिकूल हो ।

अक्टूबर 1962 ई. में संकटकालीन स्थिति की घोषणा होने पर भारत में सुरक्षा नियमों (Defence of India Rules) को जारी किया गया था । इनके अधीन कार्यपालिका को विधि निर्माण की व्यापक शक्तियाँ प्रदान की गयीं हैं । भारत में प्रदत्त

20 Hart *An Introduction to Administrative Law*, p 318 Quoted by Dr M P Sharma *Public Administration in Theory and Practice*, p 318

21 Wheare, K C *Legislatures, op cit* p 110

22 *Ibid* p 111

विधान से सम्बन्धित तीन महत्वपूर्ण मुकद्दम सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष विचार हेतु आये हैं। व है क्रमशः दिल्ली विधि अधिनियम (1951) विवाद, हरीशकर वागला बनाम मध्यप्रदेश राज्य (1954) एवं वसंतलाल वगरह बनाम बम्बई राज्य (1961) विवाद। दिल्ली विधि अधिनियम (1951) से सम्बन्धित विवाद में यायाधीशा का सामान्य मत यह था कि विधि निर्माण काय की सारभूत या मूल बातें प्रदत्त या प्रत्याजित (delegate) नहीं की जा सकती। यही प्रत्यायोजन की सीमा है। उपरोक्त तीनों विवादों में दिये गये निष्पत्ती का सार यह है कि व्यवस्थापिका सामाजिक एवं आर्थिक समस्याओं के समाधान के लिए विधियाँ का निमाण करती है और वह अपनी इच्छा के व्यक्तियों को अधीनस्थ शक्ति निर्धारित नीति के क्रियान्वयन के लिए सुविधाजनक समझती है, प्रत्याजित कर सकती है। लेकिन सर्वोच्च न्यायालय का मत था कि व्यवस्थापिका किसी भी अवस्था में अपनी मूल विधि निर्माण सम्बन्धी शक्ति को प्रदत्त नहीं कर सकती। उसे स्वयं विधायी नीति एवं उसके सिद्धांतों का निधारण करना चाहिए एवं उक्त नीति के क्रियान्वयन के लिए सत्ता प्रदत्त करने के पूर्व आवश्यक निर्देश भी निर्धारित करने चाहिए।²³

प्रदत्त विधान पर संसदीय नियंत्रण हेतु 1953 ई. में एक समिति का निर्माण किया गया था। इसे अधीनस्थ विधान समिति (Committee on Subordinate Legislation) की संज्ञा दी गयी है। इनकी स्थापना के पूर्व प्रक्रिया सम्बन्धी नियमों (Rules of Procedures) के अंतर्गत प्रदत्त विधान सम्बन्धी दो व्यवस्थाएँ—नियम 88 एवं 222—थीं। नियम 88 के अनुसार जिस विधेयक में शक्ति के प्रत्यायोजन का प्रस्ताव किया जाता था उसमें प्रस्ताव के सामान्य एवं असाधारण स्वरूप एवं उसके क्षेत्र को परिभाषित करने वाले एक स्मृति पत्र का होना आवश्यक होता था। नियम 222 के अनुसार संसदीय विधि प्रस्ताव के अधीन निर्मित सभी प्रशासकीय आदेशों के सदन के समक्ष रखने एवं उनके लागू होने के पूर्व उन्हें गजट में प्रकाशित करने की आवश्यकता होती थी।

उक्त समिति का मुख्य कार्य यह देखना है कि कार्यपालिका द्वारा निर्मित नियम एवं विनियम या आदेश प्रत्याजित करने वाली मूल विधि के अनुकूल है या नहीं। समिति द्वारा निम्न आधारों पर किसी प्रदत्त विधि का परीक्षण किया जाता है।²⁴

(1) प्रशासकीय नियम सम्बन्धित मूल विधि में उल्लिखित सामान्य उद्देश्यों के अनुकूल है या नहीं ?

(2) विषय-वस्तु की दृष्टि से प्रस्तावित नियम में वे सब बातें हैं या नहीं, जो किसी संसदीय अधिनियम में होनी चाहिए ?

(3) क्या प्रस्तावित नियम द्वारा कोई कर लगाया गया है ?

(4) क्या न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र में प्रस्तावित प्रशासकीय विधि बाधक है ?

23 Delhi Laws Act etc AIR 151 S C 332

24 Avasthi and Maheshwari Public Administration 1971, p 449

(5) क्या प्रस्तावित नियम, किसी एस. मामने में ज़िम्मेदार सम्बन्ध में मूल अधिनियम अस्पष्ट है, पूर्वापक्षी काल से ही प्रभावित किया गया है ?

(6) सम्बन्धित व्यय क्या सचित निधि या लाब राजस्व पर भार है या उन्नत लिया गया है ?

(7) क्या प्रस्तावित नियम द्वारा मूल विधेयक में प्रदत्त शक्तियाँ व अनुचित प्रयोग की आशंका है ?

(8) क्या प्रशासकीय नियम के प्रकाशन एवं उस संसद के समक्ष रखने में अनुचित विलम्ब किया गया है ?

(9) क्या किसी कारण प्रस्तावित प्रदत्त विधि व स्वरूप या अनिष्टा का स्पष्टीकरण की आवश्यकता है ?

अधीनस्थ विधान समिति ने 1953 ई. से 1965 ई. तक अपनी 65 बैठकों में 8500 आदेशों की जाँच की है एवं 22 प्रतिवेदन प्रस्तुत किए हैं। समिति के प्रभावपूर्ण कार्य की प्रशंसा मॉरिस जोन्स (Morris Jones) जस विद्वान नहीं है। उसके अनुसार समिति ने अपने महत्वपूर्ण कार्य का प्रारम्भ योग्यता एवं कमला से किया है।

समिति न संसदीय नियंत्रण को प्रभावशाली बनाने हेतु अनेक सुझाव दिए हैं जैसे राजपत्र में प्रकाशित हान के पश्चात् शीघ्र ही नियम सदन में विचार कहे जा सकें। सदन में प्रशासकीय विधियों अधिकतम 30 दिन तक रखी रहनी चाहिए एवं सदन को नियमों में संशोधन का पूर्ण अधिकार होना चाहिए।

समिति द्वारा प्रदत्त विधान सम्बन्धी कई व्यवस्थाओं की निंदा की गयी है। उदाहरणार्थ उनके द्वारा यायालयों के अधिकार-क्षेत्र को सीमित करना, मूल अधिकारों के उपयोग का अतिरक्षण, अस्पष्ट शब्दावली एवं प्रशासकीय विधि का सदन में प्रस्तुत करने एवं उनके प्रकाशन में अनुचित विलम्ब। समिति की अनेक सिफारिशें स्वीकार की जा चुकी हैं।²⁵

प्रदत्त विधान की आलोचना

प्रदत्त विधान की तीव्र आलोचना की गयी है। लॉर्ड होवार्ट²⁶ ने ब्रिटेन के प्रदत्त विधान एवं प्रशासकीय यायालयों की 'नवीन निरकुशतन्त्र' (New Despotism) नामक अपनी पुस्तक में तीव्र आलोचना की है। उन्होंने इसे 'गुप्त एवं घनिष्ठ षडयंत्र' कहकर पुकारा है। लॉर्ड होवार्ट ने नौकरशाही की तीव्र आलोचना करते हुए कहा है कि अब वह उन शक्तियों का प्रयोग कर रही है जो अधिकांशतः संसद और 'यायपालिका' के अधिकार-क्षेत्र में आती हैं। रैमजे म्योर²⁷ ने होवार्ट के तर्कों को बड़ी ही बुद्धिमत्ता

25 Refer to Avasthi and Maheshwari *op cit* pp 450-451

26 They are 'dark and sinister conspiracies'—Lord Hewart

27 Refer to Ramsay Muir *How Britain is Governed* 1951 pp 45-49

पूर्वक समयन प्रदान किया है। 1931 ई. में ऑक्सफोर्ड विश्वविद्यालय के प्रसिद्ध विद्वान प्रो. सी. के. एलन द्वारा प्रकाशित अपनी पुस्तक 'विजयी नौकरशाही' (*Bureaucracy Triumphant*) में प्रदत्त विधान की तीव्र आलोचना की गयी है।²⁸

रैमजे म्योर के द्वारा प्रदत्त विधान की आलोचना के सन्दर्भ में व्यक्त निम्न विचार महत्वपूर्ण हैं। संसदीय विधि के अधीन होने के कारण प्रदत्त विधान द्वारा प्राप्त अधिकारों पर कार्यपालिका का एकाधिकार होता है। फलतः 'मन्त्री का नियम अंतिम है', मूल संसदीय विधि में ऐसी ही व्यवस्था होती है। अतः कोई 'यायालय हस्तक्षेप नहीं कर सकता। यह ठीक है कि विभागीय अधिकारियों द्वारा प्रदत्त विधान को अन्तर्गत प्राप्त व्यापक शक्ति का बड़ी सजगता से उपभाग किया जाता है परन्तु यह याय के स्थापित सिद्धांत के सवधा विपरीत है कि बचाव का अवसर प्रदान किये बिना ही किसी को कठोर दण्ड दिया जाय। (प्रदत्त विधान द्वारा) नागरिका को 'यायालय में अपील के अधिकार से वंचित कर दिया गया है, ऐसा कई प्रसिद्ध अधिकारियों का मत है।'²⁹

प्रदत्त विधान की आलोचना के प्रमुख आधार निम्न हैं

(1) प्रशासकीय अधिकारियों को विधि निर्माण की शक्ति देने के फलस्वरूप निरकुशता में वृद्धि की आशंका है। लॉर्ड होवर्ड का यह तर्क था कि प्राचीन काल में निरकुशता का अर्थ शासन की तीनों शक्तियों का केंद्रीकरण हुआ करता था। जनता की स्वतन्त्रता की रक्षा हेतु संवैधानिक व्यवस्था में इनका पृथक्करण किया गया है। प्रदत्त विधान एवं प्रशासकीय याय की व्यवस्था के विकास एवं वृद्धि ने शासन की शक्तियों का केंद्रीकरण पुनः कर दिया है एवं निरकुशता को बल प्रदान किया है। प्रशासकीय अधिकारियों द्वारा प्रदत्त विधान के प्रयोग से नागरिक स्वतन्त्रता के अतिक्रमण की हद सम्भावना बढ़ गयी है।

(2) प्रदत्त विधान के विकास से विधानमण्डल के अपने दायित्वों के प्रति जवाबदाारी हो जाने की सम्भावना है। वह केवल मुख्य सिद्धांतों का ही अधिनियम में उल्लेख करके संतुष्ट हो जाती है।

(3) प्रत्येक प्रदत्त विधि का पूर्ण निरीक्षण और नियन्त्रण नितांत कठिन है और इस बात की अधिक सम्भावना है कि उनके द्वारा अपने अधिकार क्षेत्र का अतिक्रमण किया जाय।

(4) प्रदत्त विधान के निमाण में असंगठित सामान्य जनता के विचारों का

28 साथ ही साथ देखिए मर सेसिल कार (Sir Cecil Carr) द्वारा जॉन ई. कर्सेल (John E. Kersell) की पुस्तक *Parliamentary Supervision of Delegated Legislation* के लिए लिखित प्राक्कथन। इसमें प्रदत्त विधान की आलोचना का पूर्वानाम मिलता है।

29 Ramsay Muir *How Britain is Governed*, 1951, p. 48

महत्त्व नहीं दिया जाता है। यह ठीक है कि सम्बन्धित प्रशासकीय निकायों से विधि निर्माण के समय परामर्श कर लिया जाता है लेकिन नियमों का सम्बन्ध तो जनता से होता है न कि प्रशासकीय एजेंसियों से। विधानमण्डल जनता का प्रतिनिधित्व करता है अतः उसके द्वारा निर्मित विधियाँ से ही जनता के हितों की रक्षा सम्भव है।

(5) प्रदत्त विधियाँ द्वारा नागरिकों की शक्तियाँ पर प्रतिबंध लगा दिया जाता है। इसका यह अर्थ है कि नागरिकों को शासन के अतिशयण से उन्हें अपना स्वतन्त्रता की रक्षा के मूल अस्त्र से ही वंचित कर दिया गया है।

(6) अधिकारियों का दृष्टिकोण केवल प्रशासकीय अर्थात् एकांगी होता है। अतः प्रदत्त विधान द्वारा राजनीतिक दृष्टिकोण की उपेक्षा सुनिश्चित है।

(7) नमनीयता प्रदत्त विधान की एक प्रमुख विशेषता है। परन्तु यही उसकी सबसे बड़ी कमजोरी भी प्रमाणित हो सकती है। नियमों में सीधे परिवर्तनों के कारण अराजकता एवं अस्थिरता की अधिक सम्भावना हो सकती है। इससे अतिरिक्त प्रशासन की उचित व्यवस्था के अभाव में जनता प्रदत्त विधान के सद्व्यवहार में अनविन भी हो सकती है।

उपयोगिता

उपरोक्त आलोचना के होते हुए भी यह स्वीकृत मत है कि प्रदत्त विधान ही निश्चित उपयोगिता है। उसका अप्रत्यक्ष उत्प्रेक्ष प्रदत्त विधान के विकास के कारणों के सद्व्यवहार में भी किया जा चुका है।

(1) प्रदत्त विधान के फलस्वरूप विधानमण्डल अतिरिक्त कार्यभार से मुक्त हो जाते हैं एवं उन्हें महत्वपूर्ण नीतियाँ सम्बन्धी प्रश्नों एवं सामान्य सिद्धान्तों पर ध्यान केंद्रित करने का अवसर प्राप्त हो जाता है।

(2) आधुनिक समाज से सम्बन्धित अनेक विधियों के सम्बन्ध में आवश्यक तकनीकी एवं वारीक तथ्यों के सम्बन्ध में विधानमण्डल की अपेक्षा विशेषज्ञों द्वारा अधिक सुलभता हुआ परामर्श दिया जा सकता है।

(3) विधि के क्रिया-व्ययन से प्रत्यक्षतः अधिकारीगण सम्बन्धित होते हैं। अतः किसी नीति एवं विधि के क्रिया-व्ययन से उत्पन्न समस्याओं एवं कठिनाइयों को विधानमण्डल द्वारा कल्पना भी नहीं की जा सकती और न उसका वाञ्छित समाधान ही प्रस्तुत किया जा सकता है। अतः नियम-निर्माण सम्बन्धी शक्ति प्रशासकीय अधिकारियों को प्रदान करना सव्या उचित है।

(4) संसदीय विधियों की अपेक्षा प्रशासकीय नियमों को अनुभव से लाभ उठाते हुए अधिक सरलतापूर्वक पारित एवं संशोधित करना सम्भव होता है।

(5) प्रशासकीय नियमों के निर्माण में सम्बन्धित पक्षों से सरलता एवं सुविधा पूर्वक परामर्श किया जा सकता है।

(6) युद्ध, महामारी, प्राकृतिक प्रकोप आदि जैसे संकट-काल में सफलता के

लिए यह वाछनीय है कि कामपालिका को आवश्यक विधि-निर्माण की शक्ति प्रदान की जाय। नियोजन एवं विकास-कार्यो सम्बन्धी नियमों का भी शीघ्रतापूर्वक निर्माण सम्भव होता है।

प्रदत्त विधान के दोषों के बावजूद भी यह स्वीकार्य है कि आधुनिक काल में प्रशासन द्वारा नियमों का निर्माण आवश्यक एवं अनिवार्य है। 'मंत्रियों की शक्ति सम्बन्धी समिति' के अनुसार, "सत्य तो यह है कि यदि संसद अपनी विधि निर्माण शक्ति के प्रदत्तीकरण के लिए तैयार नहीं होती है तो वह आधुनिक जनमत के इच्छानुसार आवश्यक एवं व्यापक मात्रा में विधि निर्माण नहीं कर सकती।"³⁰ यह कथन ब्रिटेन की भाँति अनेक देशों के मद्देन भी पूर्णतः सत्य है। अतः उपरोक्त समिति की दृष्टि में "प्रदत्त विधान कुछ विशेष उद्देश्यों के लिए निश्चित एवं उचित सीमा और रक्षा-व्यवस्था के अधीन संवैधानिक दृष्टि से वाछनीय है।"³¹

प्रदत्त विधान के दोषों के निवारणार्थ प्रस्तावित उपाय निम्नलिखित हैं

(1) संसद द्वारा विधि निर्माण शक्ति का प्रदत्तीकरण अस्पष्ट नहीं होना चाहिए अपितु क्षेत्र व शक्ति की सुनिश्चित सीमा होनी चाहिए जिससे कि आवश्यकता के अनुसार उनकी समीक्षा की जा सके एवं नियन्त्रण रखा सके। ब्रिटेन में संसद सम्प्रभु है। अतः प्रदत्त विधान पर वहाँ कोई 'यायिक नियन्त्रण' नहीं है। संयुक्त राज्य अमेरिका में 'मायालय' द्वारा प्रदत्त विधान पर सीमा निर्धारित की गयी है। डोन्गमूर (Donoghmore) समिति ने अपने प्रतिवेदन में कहा था कि ब्रिटिश संसद द्वारा विधि निर्माण की जो शक्ति प्रशासकीय अधिकारियों को प्रदान की जाती है उसकी स्पष्ट सीमाएँ निर्धारित होनी चाहिए।³² समिति का यह मत सभी देशों के मद्देन भी सत्य है।

(2) संसद या विधानमण्डल को किन्हीं सामान्य उद्देश्यों हेतु ही विधि निर्माण की शक्ति प्रशासन को प्रदान करनी चाहिए। असामान्य एवं असाधारण उद्देश्यों जैसे, बराधान, सिद्धांतों के सम्बन्ध में विधि निर्माण, संसदीय विधि में संशोधन एवं परिवर्द्धन या अपराधों की व्याख्या एवं उनके लिए दण्ड प्रस्तावित करने के सम्बन्ध में सामान्यतः (ordinarily) विधि निर्माण शक्ति प्रदत्त नहीं की जानी चाहिए। जहाँ ऐसे मामलों में प्रशासन को विधि निर्माण की शक्ति प्रदान की जाती है वहाँ अनिवार्य उसका काल 1 या 2 वर्ष तक सीमित कर देना चाहिए एवं संसद को विधिवत प्रदत्त विधियों को स्वीकृत करना चाहिए एवं उनकी विशेष जाच की व्यवस्था करनी चाहिए।

30 The Committee on Ministers' Powers (Donoghmore Committee) Report, 1929, p. 32

31 Ibid., p. 31

32 Ibid., p. 62

(3) प्रदत्त विधान को निर्माण के पूर्व एवं पश्चात् प्रकाशित किया जाना चाहिए एवं सम्बंधित पक्षों से आवश्यक परामर्श की व्यवस्था होनी चाहिए। ब्रिटेन में 1893 ई के नियम प्रकाशन अधिनियम के अधीन इन विधियों के पूर्व प्रकाशन की व्यवस्था थी। बाद में भी प्रदत्त विधान प्रकाशित किया जाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में सभी संघीय नियम, अधिनियम एवं आदेश, संघीय पंजीकरण पुस्तिका अधिनियम, 1935 (Federal Register Act, 1935) के अधीन प्रकाशित किये जाते हैं। प्रदत्त विधि के पारित होने के पश्चात् प्रकाशन की व्यवस्था 1946 ई के कांग्रेस के एक अन्य अधिनियम द्वारा की गयी है। भारत में इस सदन में कोई संसदीय विधि नहीं है।

संयुक्त राज्य अमेरिका में सभी प्रदत्त विधानों की सार्वजनिक सुनवाई होती है परंतु भारत एवं ब्रिटेन में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं है। केवल सम्बंधित विंग्स तथा से ही परामर्श की व्यवस्था है।

(4) विधानमण्डल द्वारा प्रत्येक प्रदत्त विधान की संसदीय समीक्षा (parliamentary scrutiny) की जानी चाहिए। ब्रिटिश संसद निम्न तरीकों से प्रदत्त विधान की समीक्षा करती है। प्रत्येक मूल अधिनियम में सम्बंधित प्रशासकीय नियमों की समीक्षा की विधि का उल्लेख होता है।

(i) संसद के किसी निर्देश की आवश्यकता के अभाव में सम्बंधित प्रदत्त नियम को संसद के विचाराधीन प्रस्तुत करने की व्यवस्था है।

(ii) संसद में विचाराधीन प्रस्तुत प्रशासकीय नियमों के सम्बंध में एक निश्चित अवधि के अन्दर दोनों में से किसी भी सदन में विपरीत प्रस्ताव द्वारा सम्बंधित विधि की समाप्ति की मांग की जा सकती है।

(iii) प्रदत्त विधान के अंतर्गत निर्मित नियमों को संसद के समक्ष दोनों सदनों या कामेंस सभा की स्पष्ट स्वीकृति के लिए प्रस्तुत करना आवश्यक होता है अन्यथा वे प्रभावकारी नहीं हो सकते। इस ही सकारात्मक प्रस्ताव पद्धति (affirmative resolution procedure) कहते हैं।

(iv) प्रदत्त विधान का प्रारूप एवं निश्चित समय तक संसद के समक्ष रखा रहना चाहिए।

यह देखा गया है कि ग्रेट ब्रिटेन में 'सकारात्मक प्रस्ताव व्यवस्था' के अभाव में सकारात्मक संसदीय निरीक्षण के बिना ही पारित हो जाते हैं। सदस्यों का अत्यधिक कामभार एवं व्यस्तता के कारण उनकी समीक्षा का अवसर नहीं प्राप्त होता। अतः प्रशासकीय नियमों को सदन के समक्ष प्रस्तुत करने (laying before the parliament) की व्यवस्था केवल एक औपचारिकता बन चुकी है। पसत 1944 ई में प्रदत्त विधान सम्बंधी एक प्रवर समिति की स्थापना की गयी।

ब्रिटिश संसद को प्रशासकीय नियमों का केवल स्वीकार या अस्वीकार करने

का अधिकार है। उस सशोधन की कोई शक्ति प्राप्त नहीं है। यदि किसी प्रदत्त विधि में सशोधन करना आवश्यक होता है तो विधि निर्माण की प्रक्रिया का अनुगमन करना पड़ता है और ऐसी अवस्था में प्रदत्त विधान का कोई मूल्य नहीं रह जायेगा।

भारत में प्रदत्त विधान पर ससदीय नियन्त्रण एवं समीक्षा ग्रेट ब्रिटेन की तुलना में अत्यधिक जटिल अवस्था में है। अधिकांशतः मूल ससदीय विधियों में सम्बन्धित प्रशासकीय नियमों को संसद के समक्ष प्रस्तुत करने की कोई व्यवस्था नहीं होती है। जिन विधियों में ऐसी व्यवस्था होती भी हो तो उसके अनुसार एक निश्चित अवधि अर्थात् 14 दिन से 2 माह तक प्रशासकीय नियम संसद के समक्ष प्रस्तुत कर दिये जाते हैं। यदि इस अवधि में संसद इनमें कोई सशोधन या परिवर्द्धन नहीं करती तो अवधि समाप्त होने के पश्चात् वे प्रभावकारी हो जाते हैं। बहुत कम मामलों में 'सकारात्मक प्रस्ताव की पद्धति' का अनुगमन किया जाता है।

संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रदत्त विधान पर नियन्त्रण का अधिकांश काम 'यायालयों' द्वारा किया जाता है। वहाँ कांग्रेस के समक्ष प्रस्तुत करने एवं कांग्रेस द्वारा समीक्षा की कोई व्यवस्था नहीं है। ग्रेट ब्रिटेन एवं भारतीय संसदों की भाँति अमेरिकी कांग्रेस की अपनी कोई प्रशासकीय विधि सम्बन्धी समिति नहीं है अपितु कांग्रेस की विभिन्न समितियाँ ही यह कार्य करती हैं। कांग्रेस प्रदत्त विधान को अप्रत्यक्ष रीति से ही नियन्त्रित करती है। Administrative Procedures Act, 1946 अमेरिकी कांग्रेस का इसी प्रकार का एक प्रयत्न है। राष्ट्रपति के पुनर्गठन सम्बन्धी आदेशों के बारे में यह व्यवस्था है कि वे कांग्रेस के समक्ष 60 दिन की अवधि तक के लिए प्रस्तुत किये जाने चाहिए। स्पष्ट है कि प्रशासकीय नियमों को अमेरिकी कांग्रेस के समक्ष प्रस्तुत करना कोई अनोखी बात नहीं है परंतु प्रशासकीय विधि पर इस व्यवस्था के कारण कांग्रेस का प्रत्यक्ष नियन्त्रण बहुत ही कम है।

(5) 'यायालयों' द्वारा प्रदत्त विधान की समीक्षा (judicial review) की जानी चाहिए। यह देखना 'यायालयों' का काम है कि प्रशासकीय अधिकारी प्रदत्त शक्ति के अनाधिकार का अतिरंजन नहीं करता है। ब्रिटेन एवं संयुक्त राज्य अमेरिका में यायालयों द्वारा प्रदत्त विधान को सामान्यतः इसी आधार पर अवैधानिक घोषित किया जाता है। परंतु दोनों देशों में एक अंतर है। ब्रिटेन में संसद को किसी भी प्रदत्त विधि का 'यायिक' नियन्त्रण से मुक्त करने का पूर्ण अधिकार है। लेकिन अमेरिकी कांग्रेस को यह अधिकार प्राप्त नहीं है। भारत में ग्रेट ब्रिटेन एवं संयुक्त राज्य अमेरिका के मध्य की स्थिति है। ग्रेट ब्रिटेन में किसी प्रदत्त विधान की वैधानिकता के लिए केवल यह अपेक्षित है कि उसे मूल विधि के अनुकूल होना चाहिए। लेकिन भारत व संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रदत्त विधान की वैधानिकता (intra vires) की दो कसौटियाँ हैं (1) मूल विधान, एवं (2) संविधान के अनुकूल होना। ब्रिटेन में मूल प्रदत्त विधान 'यायिक' पुनरीक्षण के अंतर्गत नहीं जाता है अपितु उसके अधीन

निर्मित प्रशासकीय नियमों एवं आदेशों की ही समीक्षा करने का अधिकार केवल न्यायालयाधीशों को होता है। स्मरणीय है कि संसदीय समीक्षा एवं न्यायिक निरीक्षण का उद्देश्य प्रशासनिक अधिकारियों की स्वेच्छाचारिता को नियंत्रित एवं प्रतिबंधित करना है।

प्रदत्त विधान के सिद्धान्त का शनैः शनैः विरोध कम हो रहा है तथा लोकतंत्रीय पद्धति का यह एक आवश्यक अंग बन गया है। प्रशासकीय व्यावहारिकता एवं अनुभव ने उसकी आवश्यकता एवं महत्व पर अधिकाधिक बल दिया है। हरबर्ट मोरीसन³³ के अनुसार प्रदत्त विधान मिथ्यातत्त्व ठीक है लेकिन संसद को हर अवस्था में उस पर सजग दृष्टि रखनी चाहिए। लास्की ने भी प्रदत्त विधान की आलोचना को स्वीकार नहीं किया है। उनका मत है कि इस बात के साक्ष्य उपलब्ध नहीं हैं कि नियम निर्माण की जो शक्ति विभागों को प्रदान की गयी उसका सतर्क दुरुपयोग किया गया है। प्रदत्त विधान के विकास का विरोध उसकी गम्भीर समीक्षा के फलस्वरूप निष्प्रभावी हो जाता है एवं संसदीय नियंत्रण होने के कारण प्रदत्त विधान सकारात्मक राज्य के हेतु अनिवार्य एवं मूलतः एक पद्धतिमूलक व्यवस्था है।³⁴

33 Herbert Morrison *Government and Parliament* 1954, p. 151

34 The protest against the growth of the delegated legislation collapses as soon as it is submitted to serious scrutiny (and) that achieved, the system of delegated legislation is in fact, an elementary procedural convenience, essential to the positive state —Laski *Parliamentary Government in England*, 1952, pp. 350-51

15

प्रत्यक्ष विधि-निर्माण

[DIRECT LEGISLATION]

आधुनिक लोकतन्त्रीय राज्या में विधि निर्माण का कार्य जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा सम्पादित किया जाता है। इसे प्रतिनिधि लोकतन्त्र कहते हैं। राज्यों के विशाल क्षेत्रफल एवं जनसंख्या के कारण जनता द्वारा प्रत्यक्ष विधि निर्माण सम्भव नहीं है। लेकिन कुछ देशों में 'प्रत्यक्ष लोकतन्त्र' के अवशेष आज भी विद्यमान हैं और वहाँ जनता प्रत्यक्ष विधि निर्माण से सम्बन्धित है। जनमत संग्रह (Referendum), अभिक्रम (Initiative)¹ एवं प्रस्तावतन (Recall), ये तीन तरीके हैं जिनके द्वारा जनता स्वतः विधि-निर्माण में भाग लेती है। स्ट्रांग के अनुसार इनके प्रयोग के द्वारा विधानमण्डल के कार्यों एवं कुछ मामलों में विधायकों के कार्यकाल को सीमित कर दिया गया है। विधानमण्डल पर ये व्यवस्थाएँ जनता का प्रत्यक्ष नियंत्रण हैं। प्रत्यक्ष विधि निर्माण के दो आधार हैं—प्रथम सैद्धांतिक तथा द्वितीय व्यावहारिक। सैद्धांतिक आधार के अनुसार जनता सम्पूर्ण शक्ति का स्रोत है अतः उसे प्रत्यक्ष विधि निर्माण करना चाहिए। द्वितीय व्यावहारिक अनुभव के अनुसार अनेक मामलों में विधानमण्डलों के कार्यों एवं विधियाँ से तीव्र निराशा हुई है। विधानमण्डल के कार्यों की समीक्षा के अभाव एवं उनके हस्तक्षेप के बिना विधि-निर्माण ने प्रत्यक्ष जनता द्वारा विधियों के निर्माण की आवश्यकता पर बल दिया है। अनेक राज्यों में कठोर दलीय अनुशासन के कारण व्यक्तिगत प्रतिनिधित्व पूर्णरूपेण नष्ट हो गया है। फाइनर के अनुसार प्रतिनिधित्व की कठिनाइयों के कारण अनेक बातों के साथ-साथ यह मांग भी उठ खड़ी हुई कि संसदीय एवं दलीय सरकारों की शक्तियों को जनता की प्रत्यक्ष कार्य-

1 'Referendum' के लिए हिंदी में जनमत संग्रह एवं लोकमत संग्रह तथा 'Initiative' के लिए उपक्रम अभिक्रम एवं प्रस्तावाधिकार शब्द प्रचलित हैं। लेखक ने इनके लिए क्रमशः जनमत संग्रह एवं अभिक्रम शब्दों का प्रयोग किया है।

2 Strong, C F *Modern Political Constitutions*, 1963, p 222

वाही के द्वारा यदि समाप्त नहीं तो कम अवश्य किया जाना चाहिए।³ अतः फाइनर के मतानुसार प्रत्यक्ष विधि निर्माण प्रतिनिधित्व की कठिनाई का परिणाम है।

जनमत संग्रह एवं अभिन्नम प्रत्यावर्तन (Recall) की तुलना में अपेक्षाकृत एक नरम तरीका है। इसके अतिरिक्त नगर सभा (Town meeting) प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का एक अन्य तरीका है। नगर सभाएँ संयुक्त राज्य अमेरिका के यू. इगलण्ड में प्रचलित हैं। इनमें सभी मतदाता एक साथ नगर अधिकारियों को चुनते हैं एवं स्थानीय मामलों को निर्णय करते हैं। स्विटजरलैण्ड के कम जनसंख्या वाले कैंटन में लैंड्सजीमिन्डे (Landsgemeinde) की प्रथा है। इसमें कण्टन की पूरा जनता शासन कार्य में वष में एक बार भाग लेती है, आवश्यक विधियों का निमाण करती है एवं पदाधिकारियों को चुनती है। यहाँ प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के प्रचलित होने के कारण जनमत-संग्रह का व्यवहार कोई मूल्य नहीं है।

प्रत्यक्ष विधि निर्माण के पक्ष में निम्न तक प्रस्तुत किये जाते हैं

(1) जनता स्वयं विधि बनाती है अतः उसके जनहित विरोधी होने की कोई आशंका नहीं है। प्रतिनिधि प्रायः अपने व्यक्तिगत एवं वगैरह स्वार्थों के अधीन विधि निर्माण कर सकते हैं। प्रत्यक्ष विधि निमाण में ऐसी कोई सम्भावना नहीं होती, न कोई विधि अनपेक्षित से पारित हो सकती है और न जनता पर कोई ऐसी विधि लादी जा सकती है जिसे वह नहीं चाहती है।

(2) प्रत्यक्ष विधि निर्माण के फलस्वरूप जनता में राजनीतिक जागृति एवं उत्तरदायित्व की भावना का विकास होता है।

(3) प्रत्यक्ष प्रणाली के अंतर्गत राजनीतिक दलों का महत्व भी कम हो जाता है। अंतिम निर्णय जनता के हाथों में होता है अतः दलबन्दी व उससे उत्पन्न होने वाली घुराईया बहुत कम हो जाती हैं।

(4) जनता द्वारा विधि निर्माण के कारण किसी विधि के विरुद्ध आन्दोलन एवं विद्रोह की प्रायः कोई सम्भावना नहीं रहती है।

(5) स्वनिर्मित विधियों का जनता द्वारा अधिक ईमानदारी से पालन किया जाता है।

(6) शासन में भ्रष्टाचार भी कम हो जाता है।

स्ट्रांग⁴ के मतानुसार जनमत-संग्रह, अभिन्नम एवं प्रत्यावर्तन (Recall) में निम्न गुण हैं

(1) भ्रष्ट एवं जन आदेशों का उल्लंघन करने वाले विधानमण्डल के दोषी को जनमत संग्रह द्वारा सुधार जाता है।

3 Finner H op cit p 560

4 Strong C F op cit, pp 229 230

(2) निर्वाचिका एवं निर्वाचिता में अपक्षाकृत स्वस्थ एवं लाभदायक सम्बन्ध स्थापित हो जाते हैं।

(3) जन भावना विरोधी विधि पारित नहीं हो पाती है।

(4) अभिन्नम के द्वारा निर्वाचिका का अपनी इच्छानुसार विधि निर्माण के प्रस्ताव स्वयं प्रस्तावित करने के अवसर प्राप्त होत है।

(5) प्रत्यावर्तन के अधिकार के प्रयोग से जनता द्वारा निर्वाचित भ्रष्ट एवं अनुत्तरदायी अधिकारियों को वापस बुलाने का अधिकार प्राप्त हो जाता है।

फाइनर⁵ के अनुसार प्रत्यक्ष प्रणाली के गुणों का आधार आधुनिक संसदीय प्रणालियों के वास्तविक एवं काल्पनिक दोष है।

(1) संसद की आंतरिक फूट एवं कठिनाइयों से उत्पन्न दोषों को प्रत्यक्ष विधि-निर्माण द्वारा दूर किया जाता है। विधानमण्डल में दलों एवं समूहों में बहुधा अनुचित गठबंधनों के फलस्वरूप संयोगवश मिश्रित दलों को बहुमत प्राप्त हो जाता है। ऐसी स्थिति में वांछित विधियाँ का निर्माण रुक जाता है या वगैरह विधियाँ सहज ही सरलतापूर्वक निमित्त होन लगती हैं। संक्षेप में अनेक अवसरों पर संसदीय दलीय व्यवस्था सामान्य इच्छा को अभिव्यक्त करने में असफल रहती है। सामान्य इच्छा को पुनर्जीवित करने का एकमात्र उपाय यही है कि प्रस्तावों को प्रत्यक्षतः जनता के निणय के लिए प्रस्तुत किया जाय। उपरोक्त तक 1919 ई. की जर्मन संविधान सभा में पूर्णरूपेण परिलक्षित हुए थे।

(2) प्रत्यक्ष विधि निर्माण का उपयोग आस्ट्रेलिया के संविधान की भाँति दोनों सदनों के मध्य उत्पन्न विवादों को हल करने के लिए भी किया जाता है।⁶

(3) समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली को निष्क्रिय बनाने वाले अच्छे या बुरे प्रभावों को दूर करने हेतु प्रत्यक्ष विधि निर्माण का प्रयोग किया जाता है।

(4) अनुदारवादियों का यह मत है कि सामान्य जनता अनुदार होती है अतः प्रत्यक्ष विधि-निर्माण उनकी दृष्टि में प्रगतिशील न होकर अनुदार होता है। जनता द्वारा अधिकांशतः प्रगतिशील विधेयकों को स्वीकार नहीं किया जाता है।

जनमत संग्रह

प्रत्यक्ष विधि निर्माण के तरीकों में जनमत संग्रह (Referendum) का सर्वाधिक प्रयोग किया जाता है। जनमत संग्रह के माध्यम से जनता अपने निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा प्रस्तावित अधिनियमों की उनकी विधि बनने के पूर्व समीक्षा करती है तथा स्वयं प्रत्यक्षतः विधानमण्डल द्वारा पारित अधिनियम के सम्बन्ध में अपना मत देती है। जनता द्वारा किसी अधिनियम को स्वीकार किये जान पर ही वह विधि बनता है।

5 Finer, H. *op cit* p 560

6 चकोस्लोवाकिया एवं लूथानिया में जनमत संग्रह के द्वारा कार्यपालिका एवं व्यवस्थापिका में उत्पन्न विवादों के सम्बन्ध में अन्तिम निणय किया जाता है।

जयथा अधिनियम समाप्त हो जाता है। जनमत संग्रह के द्वारा फाइनर के सन्देश, जनता को अपन हो निवाचित प्रतिनिधियों द्वारा निर्मित किसी अधिनियम के बारे में अन्तिम निर्णय का अधिकार प्राप्त हो जाता है।¹ जहाँ जनमत-संग्रह जनता के हाथों में निषेधाधिकार (veto) है जिसे विधानमण्डल के कार्यों को वह अस्वीकृत कर सकती है। स्ट्राग के अनुसार जनमत संग्रह को मत-संग्रह (Plebiscite) के नाम से भी जाना जाता है। इसका इतिहास अनुमानित अधिक प्राचीन है। रामन गणतन्त्रीय काल में 'Plebiscitum' से तात्पर्य प्लीब्स की समिति द्वारा पारित विधेयक से होता था। इससे आधुनिक फ्रेंच शब्द 'Plebiscite' का 'जनता से अपील करने सम्बन्धी' अर्थ स्पष्ट होता है। 'मत संग्रह' शब्द का प्रयोग कुछ समय से त्याग दिया गया है और उससे स्थान पर जनमत संग्रह का प्रयोग अधिक प्रचलित हो गया है। 'जनमत संग्रह' शब्द का प्रयोग नेपोलियन प्रथम एवं नेपोलियन तृतीय द्वारा भी किया गया था। जनमत-संग्रह के द्वारा ही 1848 ई में नेपोलियन तृतीय सबसे प्रथम राष्ट्रपति चुना गया था तथा 1851 ई में गणतन्त्र के विरुद्ध विद्रोह की स्वीकृति भी वह पक्ष जनता से जनमत संग्रह के माध्यम से ही प्राप्त कर सका था। 1851 ई में गणतन्त्र का अन्त हो गया और द्वितीय साम्राज्य का 1852 ई में उदय हुआ। जनमत-संग्रह का इसी प्रकार का दुरुपयोग हिटलर ने जर्मनी में सत्ता में आने के लिए किया था। अपने राजनीतिक कार्यों के लिए उसने अनेक बार जनमत संग्रह कराये थे। नवम्बर 1933 ई में उसने जनमत-संग्रह द्वारा ही जर्मनी के राष्ट्र सभा की सदस्यता त्यागन पर जनता की स्वीकृति प्राप्त की थी। अप्रैल 1934 ई में हिटलर द्वारा प्रधानमंत्री तथा राष्ट्रपति दोनों पदों को संयुक्त करने पर जनमत-संग्रह के माध्यम से ही जनता ने अपनी स्वीकृति दी थी। 1938 ई में जर्मनी एवं आस्ट्रिया के एकीकरण का जर्मन एवं आस्ट्रियन जनता ने जनमत संग्रह द्वारा ही समर्थन किया था।

इससे पूर्व 1859 ई में इटली के एकीकरण और 1905 ई में स्वीडन के नॉर्वे से पृथक् होने पर जनमत संग्रह हुआ था। प्रथम विश्व-युद्ध के पश्चात् अनेक अवसरों पर जनमत-संग्रह का प्रयोग अनेक राष्ट्र जातियों के स्वशासन निर्णय (self determination) के हेतु किया गया। परन्तु जनमत संग्रह मूल उद्देश्य अर्थात् अल्पसंख्यकों की समस्या का समाधान एवं सार्वतन्त्र्य की रक्षा का मांग प्रत्यक्ष नहीं कर सका।

स्ट्राग ने उपर्युक्त सभी उदाहरण मत संग्रह (Plebiscite) के लिए दिये हैं। Plebiscite (मत-संग्रह) एवं Referendum (जनमत संग्रह) में लक्षणों में मतानुसार अन्तर है, यद्यपि इतिहास के एक युग में दोनों का समानार्थी प्रयोग के रूप में प्रयोग हुआ है। मत संग्रह (Plebiscite) का सम्बन्ध समाज की किसी विवादास्पद राजनीतिक समस्या में होता है और जनता उसमें पक्ष या विपक्ष में मत देती है, जब कि जनमत-संग्रह (Referendum) के माध्यम से जनता विधानमण्डल द्वारा पारित विधि

या सर्वैधानिक सशोधन को स्वीकृत या जस्वीकृत करती है। स्मरणीय है कि दोनों ही इस सिद्धांत पर आधारित हैं कि जनता सम्प्रभु होती है।

अनेक सविधानों में जनमत संग्रह की व्यवस्था है। इसका उपयोग जनता द्वारा सर्वैधानिक सशोधन और विधिया की स्वीकृति के लिए किया जाता है। जनमत संग्रह दो प्रकार का होता है अनिवार्य एवं वकल्पिक। यह भी सम्भव है कि कुछ मामलों में अनिवार्य (compulsory) तथा दूसरा में वकल्पिक (optional) जनमत संग्रह की व्यवस्था हो। आस्ट्रेलिया, डेनमार्क, आयर, फ्रांस, इटली, स्विटजरलैंड एवं संयुक्त राज्य अमेरिका, के अनेक राज्यों में तथा अत्यंत व्यवस्थित रूप में सर्वैधानिक सशोधनों के सम्बन्ध में यूजीलैंड में जनमत संग्रह की व्यवस्था है। आस्ट्रेलिया एवं यूजीलैंड में आधुनिक शताब्दी में जनमत संग्रह का बहुत कम प्रयोग किया गया है। 1947 ई. के इटली के गणतन्त्रीय सविधान की धारा 75 द्वारा 5 लाख मतदाताओं या 5 क्षेत्रीय समितियों के मांग किये जाने पर किसी भी विधि को पूर्ण या आंशिक रूप से जस्वीकृत करने के लिए जनमत संग्रह की व्यवस्था की गयी है। फ्रांस के पांचवें गणतन्त्रीय सविधान (1958 ई.) के अधीन अनेक प्रतिबंधों सहित जनमत-संग्रह की व्यवस्था की गयी है। फ्रेंच सविधान में यह व्यवस्था है कि संसद के सत्रकाल में शासन या शासकीय पत्रिका में प्रकाशित दोनों सदनों के संयुक्त प्रस्ताव के माध्यम से प्रस्ताव करने पर राष्ट्रपति किसी भी विधेयक पर जिसका शासकीय अधिकारियों के पुनर्गठन अथवा समाज के किसी सविधान विरोधी समझौते या संधि की स्वीकृति से सम्बन्ध है, जनमत संग्रह ले सकता है।⁸ संयुक्त राज्य अमेरिका में संघीय मामलों में जनमत संग्रह की व्यवस्था नहीं है। लेकिन अनेक राज्यों में आधुनिक काल में जनमत-संग्रह अभिन्न एवं प्रत्यावर्तन को अपनाया गया है। ऑरेगन, कोलोरेडो, कैलीफोर्निया और मेसेच्यूसट्स में जनमत संग्रह की व्यवस्था है। 5 से 10 प्रतिशत मतदाताओं का किसी भी विधि के संवर्धन में जनमत-संग्रह की मांग करने का अधिकार है। विधानमण्डल जिन विधियों को आवश्यकीय घोषित कर देता है, उन पर स्विटजरलैंड की भांति जनमत संग्रह की आवश्यकता नहीं है।

अभिक्रम

अभिक्रम (Initiative) के अंतर्गत जनता को अपनी इच्छा की विधिया विधानमण्डल से पारित करने की मांग करने एवं उन्हें प्रस्तावित करने का अवसर प्राप्त होता है। जनमत संग्रह जनता के हाथों में यदि नकारात्मक अस्त्र है तो अभिक्रम सकारात्मक है। स्ट्रांग की दृष्टि में अभिन्न जनमत संग्रह की तुलना में अधिक विकसित कदम है। जनमत संग्रह विधानमण्डल के दायाँ से जनता की रक्षा करता है तो अभिक्रम विधानमण्डल के भूल रूपी दोषों का उपचार है। अभिक्रम के पक्ष में

यह तक प्रस्तुत किया जाता है कि विधानमण्डल जनमत का पूरी तरह प्रतिनिधित्व नहीं करते और जनमत संग्रह का सम्बन्ध केवल विधानमण्डल द्वारा पारित विधियाँ से होता है, अतः विधानमण्डल द्वारा शक्ति के दुरुपयोग के विरुद्ध जनमत-संग्रह पर्याप्त प्रतिभूति नहीं है। जनमत-संग्रह एवं अभिक्रम दोनों साथ-साथ कार्य करते हैं। जनता द्वारा प्रस्तावित विधियाँ विधानमण्डल द्वारा पारित होने पर पुनः जनता के समक्ष स्वीकृति के लिए प्रस्तुत की जाती हैं। स्ट्रांग के अनुसार किसी भी देश में अभिक्रम का अस्तित्व जनमत संग्रह के बिना सम्भव ही नहीं है।⁹

स्विटजरलैण्ड एवं संयुक्त राज्य अमेरिका के कुछ राज्यों में अभिक्रम की व्यवस्था है। जर्मन में बीमर सविधान एवं इथोपिया के अंतर्गत भी अभिक्रम की व्यवस्था थी। संयुक्त राज्य अमेरिका के 19 राज्यों में विधि के संदर्भ में तथा 14 राज्यों में संवैधानिक संशोधनों के सम्बन्ध में अभिक्रम प्रचलित है। जर्मन के बीमर सविधान के अनुसार 1/10 मतदाताओं द्वारा किसी विधेयक को प्रस्तावित करने की माँग करने पर रीस्टाग में उक्त विधेयक प्रस्तुत किया जाता था और यदि रीस्टाग विधेयक को पारित कर देता था तो वह विधि बन जाता था, परन्तु रीस्टाग द्वारा अधिनियम को अस्वीकृत किया जाने की अवस्था में उस पर जनमत संग्रह की अनिवार्य व्यवस्था थी। इटली के गणतन्त्रीय सविधान में भी अभिक्रम सम्बन्धी ऐसी ही व्यवस्था है।

प्रत्यावर्तन

स्ट्रांग¹⁰ के अनुसार जन प्रतिनिधियाँ या निर्वाचित अधिकारियों को अपने पद से वापस बुलाने अर्थात् प्रत्यावर्तन की शक्ति या अधिकार कोई नवीन व्यवस्था नहीं है। प्रत्यावर्तन के अधीन भ्रष्ट, अयोग्य एवं असक्षम जन प्रतिनिधियों एवं निर्वाचित अधिकारियों को जनता निश्चित संख्या में हस्ताक्षर करके उन्हें उनके पद से च्युत करने या हटाने की शक्ति रखती है। फ्रांस की राज्य शक्ति काल में फ्रेच विधानमण्डल के अयोग्य सदस्यों को निर्वाचकों द्वारा पदच्युत करने का प्रस्ताव रखा गया था परन्तु उनका यह प्रस्ताव स्वीकृत नहीं हुआ था। आधुनिक काल में संयुक्त राज्य अमेरिका के कुछ राज्यों में प्रत्यावर्तन पूर्ण सफलता से प्रचलित है। प्रत्यावर्तन भी जनमत संग्रह एवं अभिक्रम की भाँति अधिकांशतः पश्चिमी अफ्रीकी राज्यों में ही अधिक प्रचलित है। कुछ राज्यों में प्रत्यावर्तन की व्यवस्था विधानमण्डल एवं कार्यपालिका के सदस्यों के अतिरिक्त नागरिकों के संदर्भ में भी प्रचलित है। कोलोरेडो राज्य में तो नागरिकों के द्वारा दिए गए निर्णयों के संदर्भ में भी इसका प्रयोग होता है। स्ट्रांग के अनुसार किसी भी अन्य देश में प्रत्यावर्तन का इतना व्यापक प्रयोग नहीं किया गया है। सोवियत रूस के गणराज्य के मूल सविधान में इसकी व्यवस्था हाथ हुए भी

⁹ Strong C F *op cit*, p 227

¹⁰ *Ibid*, pp 228-229

सोवियत मध्य क स्टालिन सविधान (1936 ई) म इसको स्थान नहीं दिया गया है। स्विट्जरलैण्ड के सात केण्टना म जनता को निर्धारित बहुमत से केण्टना के विधान-मण्डलो के विघटन एव पुनर्निर्वाचन की माग विधानमण्डल के काय-काल के मध्य मे हो करने का अधिकार है।¹¹

प्रत्यावर्तन के अधिकार स निस्म-देह मतदाताओं को कुछ अधिकार प्राप्त हो जात है। लेकिन इस अधिकार के अधीन राजनीतिक पड़यत्न की भी काफी गुंजाइश रहती है। चुनाव म पराजित प्रतिनिधि अपने विरोधी को अपदस्थ करने के लिए आवश्यक सख्या म मतदाताओं के हस्ताक्षर कराकर प्रत्यावर्तन के लिए आवश्यक आवेदन पत्र दिलवाने का प्रयत्न कर सकते हैं।

स्विट्जरलैण्ड मे जनमत संग्रह एव अभिक्रम¹

स्विट्जरलैण्ड प्रत्यक्ष प्रजात न का देश है। स्विस राजनीतिक व्यवस्था की यह सर्वाधिक महत्वपूर्ण विशेषता है। जनमत-संग्रह एव अभिक्रम का सबसे अधिक सफलतापूर्वक प्रयोग स्विट्जरलैण्ड म ही हुआ है। इनके माध्यम से जनता विधि निमाण म प्रत्यक्षत भाग लेने म समर्थ हुई है और इसी कारण स्विस जनता का तृतीय सदन कहा जाता है।

जनमत संग्रह

स्विट्जरलैण्ड मे जनमत-संग्रह दो प्रकार का है—अनिवाय, एव वकल्पिक।¹² स्विस सघीय सविधान मे सशोधन के लिए अनिवाय जनमत संग्रह की व्यवस्था है। 1921 ई के संवैधानिक सशोधन के अधीन अनिश्चित काल या 15 वर्ष से अधिक समय के लिए की गयी अन्तर्राष्ट्रीय संधियां क सम्बन्ध मे यदि 30 हजार नागरिको एव 8 केण्टना द्वारा जनमत संग्रह की माग की जाती है ता जनमत-संग्रह आवश्यक होता है। केण्टना के सभी संवैधानिक सशोधनों के सद्वन म अनिवाय जनमत संग्रह की व्यवस्था है। 8 केण्टनो म साधारण विधि के सम्बन्ध म भी अनिवाय जनमत संग्रह की व्यवस्था है, परन्तु 6 केण्टना म सामान्य विधिया के सद्वन म वकल्पिक जनमत संग्रह का विधान है। 16 केण्टनो मे प्रशासन एव वित्त सम्बन्धी मामला म ही जनमत संग्रह आवश्यक होता है। एक केण्टन म जनमत संग्रह की कोई व्यवस्था नहीं है। स्विस सघीय सविधान के अन्तर्गत वकल्पिक जनमत संग्रह की माग 30 हजार मतदाताओं या 8 केण्टनो द्वारा किसी विधि के पारित होने के 90 दिन के भीतर की जा सकती है। वकल्पिक जनमत-संग्रह की माग सम्भवत सकट-कालीन या अस्थायी प्रकृति की विधियों के सम्बन्ध म की जाती है यद्यपि सभी प्रकार

11 Strong C F *op cit*, p 229

12 इसके अतिरिक्त देखिए अध्याय 3।

13 स्ट्रॉग ने वकल्पिक (optional) जनमत संग्रह के लिए 'Facultative' शब्द का भी प्रयोग किया है।—Strong, C F *op cit*, p 226

की विधियाँ वे सम्बन्ध में जनमत संग्रह की मांग करने का अधिकार जनता का प्राप्त है। अतः जनमत-संग्रह सामान्य प्रकृति की विधियाँ के सम्बन्ध में ही हो सकता है। वार्षिक बजट, प्रशासकीय प्रकृति के निष्पत्ति एवं संधियाँ व सम्बन्ध में जनमत-संग्रह नहीं लिया जा सकता। सघीय विधानमण्डल जिन विधियाँ का आवश्यक (urgent) घोषित कर देता है उन पर भी जनमत-संग्रह नहीं होता है। अधिकांश कण्टना में अस्थायी प्रकृति की विधियाँ जनमत संग्रह के लिए प्रचारित नहीं की जाती हैं। कुछ कण्टना में जनमत संग्रह में अनिवार्य मतदान का विधान है, जो मतदाता मतदान नहीं करता उसे दण्डित किया जाता है। सर्वेधानिक सशोधन सम्बन्धी जनमत-संग्रह में वे दोनों एवं मतदाताओं दोनों का ही बहुमत आवश्यक होता है लेकिन साधारण विधियों के सम्बन्ध में किसी एक का अर्थात् कण्टना या मतदाताओं का निषेध सम्बन्धित विधि का रद्द करने के लिए पर्याप्त होता है।

अभिन्तम

अभिक्रम (Initiative) भी दो प्रकार का होता है—निर्मित (Formulated), एवं अनिर्मित (Unformulated)। निर्मित अभिन्तम के अन्तर्गत जनता विधि का प्रारूप बनाकर विधानमण्डल की स्वीकृति के लिए प्रेषित करती है। ऐसी दशा में विधान मण्डल का यह दायित्व होता है कि वह उसे मूल रूप में पारित करे। अनिर्मित अभिन्तम के अधीन जनता विधि के सामान्य सिद्धांत एवं उद्देश्य का उल्लेख मात्र करके विधानमण्डल से तत्सम्बन्धी विधि बनाने की मांग करती है एवं विधानमण्डल का यह कर्तव्य है कि वह उन सिद्धांतों के आधार पर एवं उद्देश्य के अनुरूप विधि का निर्माण करे तथा विचार विमर्श के पश्चात् उसे पारित करे।

स्विटजरलैण्ड के सघीय संविधान में अभिक्रम का प्रयोग सर्वेधानिक विधि के लिए ही किया जाता है। 50 हजार स्विस नागरिक सघीय संविधान के पूर्ण सशोधन की मांग कर सकते हैं। आंशिक सर्वेधानिक सशोधन के सम्बन्ध में निर्मित एवं अनिर्मित अभिन्तम की व्यवस्था है। पूर्ण एवं आंशिक सर्वेधानिक सशोधन की जनता एवं कण्टना व स्पष्ट बहुमत से स्वीकृत होना आवश्यक होता है। कण्टना में दोनों, सर्वेधानिक एवं साधारण विधियों, के सदस्य में अभिन्तम की व्यवस्था है। नागरिकों की निर्धारित संख्या द्वारा कण्टना के संविधान के पूर्ण या आंशिक सशोधन की मांग की जा सकती है। जेनेवा (Geneva) का कण्टन इसका अपवाद है। वहाँ प्रति 15 वर्ष बाद संविधान में अनिवार्य सशोधन होता है। तीन कण्टनों को छोड़कर दोष सभी कण्टना में नागरिकों की निश्चित संख्या को निर्मित या अनिर्मित रूप में नवीन विधियों का प्रस्ताव करने का अधिकार प्राप्त है। प्रस्तावित निर्मित अधिनियम जनता के समक्ष मतदान के लिए प्रस्तुत किया जाता है। प्रस्तावित अनिर्मित विधि के सदस्य में विधानमण्डल मत संग्रह के माध्यम से पहले ही जनता की इस सदस्य में अनुमति प्राप्त कर लेता है कि प्रस्तावित सिद्धांतों के आधार पर विधि का निर्माण किया जाय या

नहीं। जनता द्वारा स्वीकृति देने पर विधि का निर्माण कर एव उस पारित करने विधानमण्डल उस पर पुन जनमत संग्रह लेता है और जनता द्वारा इस बार भी स्वीकृत नियम जान पर वह विधि बन जाता है।

समीक्षा—सामान्यतः जनमत संग्रह एव अभिन्न की व्यवस्था साथ-साथ होती है परंतु यह अनिवार्य नहीं है। एक-दूसरे से पृथक् भी इनका अस्तित्व होता है। स्विटजरलैंड इसका प्रमाण है। वहाँ इनका प्रारम्भ एक साथ ही समस्त केन्ट्रान में नहीं हुआ है। गाल (Gall) नामक केन्ट्रान में 1931 ई. में, बाले (Bale) में 1832 ई. में, वालेस (Valais) में 1839 ई. में एव लूसरने (Lucerne) में 1841 ई. में जनमत-संग्रह प्रारम्भ हुआ था। अधिकांश केन्ट्रानों का जनमत-संग्रह की व्यवस्था की स्वीकार करने में करीब 30 वर्षों का समय लगा था। 1848 ई. में एव 1874 ई. में के सविधानों में संवैधानिक विधियों के लिए अनिवार्य जनमत संग्रह की व्यवस्था थी परंतु सामान्य विधियों के लिए वकल्पिक जनमत संग्रह का प्रारम्भ 1874 ई. में हुआ था।

जनमत-संग्रह एव अभिन्न में आधारभूत अंतर है। जनता विधानमण्डल की विधियों पर जनमत-संग्रह द्वारा निषेधाधिकार का प्रयोग करती है। इसके विपरीत, अभिन्न के माध्यम से जनता को अपनी इच्छा की विधियों को प्रस्तावित करने के अवसर प्राप्त हो जाते हैं। अतः जनमत संग्रह एक ढाल की तरह है जिसके द्वारा जनता विधानमण्डल द्वारा निर्मित अवांछनीय विधियों से अपनी रक्षा करती है और अभिन्न एक खड्ग की भांति है जिससे वह अपने विचारों एवं आवश्यकताओं के अनुकूल विधियों के निर्माण के लिए मांग प्रशस्त करने में सफल होती है।

प्रत्यक्ष विधान की प्रणाली स्विटजरलैंड में असाधारण रूप से सफल रही है और जनमत संग्रह तथा अभिन्न स्विट्स राजनीतिक व्यवस्था के स्थायी अंग बन गये हैं। इसका मुख्य कारण निम्नलिखित है।

(1) स्विट्स जनता का दीर्घकालीन स्वशासन का अनुभव उत्कृष्ट देशभक्ति एवं सामाजिक एकता की भावना तथा सांजनिक दायित्व के प्रति अनुराग इसके मुख्य कारण हैं। लॉर्ड ब्राइस के अनुसार स्विटजरलैंड प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के लिए उर्वर भूमि है। "पीपल की भांति सत्ताएँ भी उपयुक्त भूमि एवं सूर्य के प्रकाश में ही फलती फूलती हैं। उरी में लण्डसजीमिन्डे लोकप्रिय है। ज्यूरिख में जनमत संग्रह का प्रचलन है। दोना को ही यदि मिस्र (Egypt) में रोपा जाय तो क्या वे सफल हो सकेंगे?" निश्चय ही नहीं।¹⁴ ब्राइस का यह कथन स्विटजरलैंड एवं प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के सन्दर्भ में पूर्णतः सत्य है। दूसरे देशों में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की असफलता का मुख्य कारण यह है कि वहाँ का वातावरण इन संस्थाओं के विकास को दृष्टि से सव्याभिन्न है अर्थात्

14 In Switzerland it is a natural growth of the soil. There are institutions which, like plants flourish only on their own hillside and under their own sunshine' —Bryce *Modern Democracies* Vol I 1929, pp 453-454

सामाज्य वातावरण एवं भूमि इस प्रकार की संस्थाओं के विकास के लिए उपयुक्त नहीं है।

(2) स्विस नागरिक स्वतंत्रता प्रिय हैं। वे स्वतंत्रतापूर्वक मतदान करते हैं उनमें भावनाओं का उद्रेक नहीं होता। वे विवेक का प्रमुखता देते हैं। कात्पनिक हान की अपेक्षा वे विवेकशील अधिक हैं। अधिकांशतः ये शिक्षित हात हैं। फलतः प्रचार एवं भावनाओं का वे सरलतापूर्वक शिकार नहीं हात। ब्राइस की दृष्टि में स्वित्जरलण्ड में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र की सफलता के लिए उनका स्वशासन में दीर्घकालीन अनुभव, सामाजिक समानता एवं देशभक्ति और सावजनिक कर्तव्य की भावना उत्तरदायी है।¹⁵

स्विस जनता ने जनमत संग्रह एवं अभिक्रम का अत्यन्त बुद्धिमानी से प्रयोग किया है। 1848 ई. से 1967 ई. तक मधीय संविधान के संशोधन के लिए 96 बार जनमत संग्रह हुए हैं जिनमें 54 संशोधन जनता के द्वारा स्वीकार किये गये हैं। स्पष्ट है कि विधायिका की अपेक्षा स्विस जनता अधिक अनुदार प्रमाणित हुई है। सामाज्य जनता ने जटिल एवं व्यापक विधियाँ को अस्वीकार किया है।

प्रत्यक्ष विधान के सम्बन्ध में स्ट्रांग का निष्कर्ष यह है कि राजनीतिक संस्थाओं का स्थायित्व एवं उनकी उपयोगिता उस समाज की स्थिति पर निर्भर करती है जिससे उनका सम्बन्ध होता है। यह महत्वपूर्ण है कि संस्थाओं को संचालित करने वाली जनता की क्षमता से उनको अग्रिम (advance) नहीं होना चाहिए।¹⁶

15 'The success has been attained in Switzerland by the method of direct legislation due to 'the long practice of self government in small communities to social equality and to the pervading spirit of patriotism and sense of public duty of Swiss people'—
Bryce *op cit* p 453

16 Strong, C F *op cit*, p 231

16

संसदीय विशेषाधिकार

[PARLIAMENTARY PRIVILEGES]

संसदीय विशेषाधिकार से तात्पर्य विधानमण्डलो एव उनके सदस्यों और समितियों के विशेषाधिकारों से है। सर इस्कन ने ब्रिटिश संसद के सदन में विशेषाधिकार की निम्नवत व्याख्या की है

“संसदीय विशेषाधिकार उन विचित्र अधिकारों का योग है जिनका संसद रूपी उच्च न्यायालय के अभिन जग के रूप में दोनों सदन मामूहिक रूप से और दोनों सदन के सदस्यगण व्यक्तिगत रूप से उपभोग करते हैं और जिनका अभाव में उनके द्वारा अपने कृतव्या को सम्पादित नहीं किया जा सकता तथा जो अंग निकायों एव व्यक्तियों द्वारा प्राप्त अधिकारों से अधिक होता है। अतः विशेषाधिकार विधि का अंग होते हुए भी एक निश्चित सीमा तक सामान्य विधि से विमुक्त होते हैं।”¹

कौथ के अनुसार ब्रिटिश कॉमन्स सभा के विशेषाधिकार उन शक्तियों एव अधिकारों का प्रतिनिधित्व करते हैं जो प्रारम्भ में किसी सभा के द्वारा अपने एव अपने सदस्यों के रक्षण आवश्यक माने गये थे।² सदन के विशेषाधिकारों एव कार्यों में स्पष्ट अंतर होता है। विशेषाधिकार का प्रयोग इस्कन की दृष्टि में प्रत्येक सदन

1 Parliamentary privileges is the sum of the peculiar rights employed by each house collectively as a constituent part of High Court of Parliament and by members of each house individually without which they could not discharge their functions and which exceed those possessed by other bodies and individuals. Thus privilege, though part of the law of the land, is to a certain extent an exemption from ordinary law. —Sir Thomas Erskine May *Treatise on the Law Privileges Proceedings and Usages of Parliament* 18th edn, 1971, edited by Sir Barnett Cocks, p. 64

2 Keith *Constitutional Law*, 7th edn, 1946 p. 68

के उन मूल अधिकारों की रक्षा हेतु आवश्यक होता है जो गामांशतः उसका सवधानिक कार्यों को सम्पादित करने हेतु आवश्यक माना जात है।³ उदाहरणार्थ, कभी-कभी वॉमंस की वित्तीय शक्तियाँ को जो उस प्राउन एंव लाउसना के सदन में प्राप्त हैं वित्तीय विशेषाधिकार कहा जाता है। किसी वित्तीय शक्ति हेतु विशेषाधिकार या सवधानिक शक्ति का प्रयोग सम्बंधित शक्ति की स्वच्छता पर निर्भर करता है। इस्किन के शब्दा में, 'विशेषाधिकार का प्रधान गुण उसका अधीनस्थ स्वरूप है। ससदीय विशेषाधिकार वे अधिकार हैं जो ससद की शक्तियों का क्रिया-चयन के लिए आवश्यक होते हैं।' ससद के सदस्यगण उनका उपयोग इसलिए करते हैं कि ससद अपने सम्मान की अर्हति सेवा के अभाव में अपने कार्यों को सम्पादित करने में असफल रहता है। इससे अतिरिक्त प्रत्येक सदन अपने सदस्या एंव उनकी सत्ता एंव सम्मान के रक्षण उनका उपयोग करता है।⁴ अतः ससदीय विशेषाधिकार स्वयं अपने में साध्य नहीं है अपितु ससदीय कार्यों की पूर्ति हेतु एक आवश्यक एंव बाह्यनीय साधन है।

इन विशेषाधिकारों का जब किसी व्यक्ति या अधिकारी द्वारा अतिक्रमण या उपद्रव की जाती है तो वह विशेषाधिकारों का हनन माना जाता है एंव दण्डनीय अपराध होता है। प्रत्येक सदन को उस सभी कार्यों के लिए दण्ड देने का अधिकार होता है जो विशेषाधिकारों का हनन न होत हुए भी ससद की विधि के अन्तर्गत ससद की सत्ता एंव सम्मान के विरुद्ध अपराध होते हैं, जैसे—ससदीय आदेशों की उपेक्षा या ससद एंव उसके सदस्या पर दोषारोपण आदि। इस्किन के अनुसार, "ऐसे कार्य यदि विशेषाधिकारों का हनन कहे जाते हैं परंतु वास्तव में वे मानहानि (contempt) सम्बंधी कार्य होते हैं।"⁵

प्रत्येक विधानमण्डल के लिए इस प्रकार की शक्तियाँ अपने कार्यों एंव दायित्वों के सम्पादन के लिए आवश्यक होती हैं। उनके अभाव में विधानमण्डल में अनुशासन कायम रखना कठिन हो जाता है। ससद के कार्यों, विशेषाधिकारों एंव अनुशासनात्मक शक्तियों में घनिष्ठ सम्बंध होते हैं। अतः विशेषाधिकार ससद के कार्यों एंव अनुशासनात्मक शक्तियों के आवश्यक पूरक के रूप में हैं।⁶

इस्किन के अनुसार कुछ अधिकार एंव विमुक्तियाँ (immunities) जिनसे बर्दी न बनाये जाने एंव आपण की स्वतंत्रता कुछ ऐसे अधिकार हैं जो प्राथमिक रूप

3 Erskine May *Parliamentary Practices op cit*, p 64

4 उपरोक्त, पृ 64

5 उपरोक्त, पृ 65

6 'Such powers are essential to the authority of every legislature. The functions, the privileges and disciplinary powers of a legislative body are thus necessary complement of the function and the disciplinary powers of the privileges'—Erskine May *op cit*
p 64

सम्बन्ध में ससद सदस्या का पूर्ण अधिकार प्राप्त है। गम्भीर अपराध ही नम्नवत इसका अपवाद हो सकता है।

(2) ससद सदस्या का प्राप्त कुछ व्यक्तिगत विशेषाधिकार। इनमें सर्वाधिक महत्वपूर्ण विशेषाधिकार यह है कि सदन के सत्रावस्य एवं सदन के अधिवेशन के 40 दिन पूर्व ■ एवं पश्चात्त तक सदन के सदस्या को बन्दी न बनाया जान का स्वतन्त्रता तथा उन्हें सदन में वाद विवाद की पूर्ण स्वतन्त्रता प्राप्त होती है।

(3) सदन की मानहानि सम्बन्धी निणया का क्रियावित्तरण करने की शक्ति या विशेषाधिकार। ऐसी अवस्था में सदन अपने सदस्या को या अन्य किसी भी व्यक्ति को सदन की मानहानि या विशेषाधिकार के हनन के लिए दण्डित कर सकता है। इसका प्रमाण मिडिलसेक्स के शेरिफ का विवाद (Case of the Sheriff of Middlesex) प्रमाण है।

इस्कैन मे के अनुसार विशेषाधिकारों के हनन का हम निम्न चार श्रेणियाँ में विभाजित कर सकते हैं ⁹

(1) किसी सदन के सामान्य ससदीय आदेश या नियमों का उल्लंघन।

(2) विशिष्ट आदेश या नियमों का उल्लंघन।

(3) ससदीय कार्य पद्धति की निन्दा करना।

(4) ससद सदस्या पर आक्रमण करना या उनको अपमानित करना या उनके चरित्र पर तथा ससद में उनके आचरण पर अनुचित आक्षेप लगाना या ससद के अधिकारों के कृतव्य सम्पादन में हस्तक्षेप करना।

कुछ प्रमुख ससदीय विशेषाधिकारों की समीक्षा निम्नवत है

ससदीय विशेषाधिकारों में मापण की स्वतन्त्रता का विशेष महत्व है। सर इस्कैन मे के अनुसार मापण की स्वतन्त्रता प्रत्येक स्वतन्त्र परिपद या विधानमण्डल का आवश्यक विशेषाधिकार है। 11 दिसम्बर 1667 ई के कॉमन्ससभा के सम्मेलन में इस सिद्धांत की वास्तविक समीक्षा निम्न शब्दों में हुई थी ¹⁰

“इसमें किसी को कोई सन्देह नहीं हो सकता कि एक बार जो पारित कर दिया जाता है वह विधि सम्मत होता है। सदस्या को यहाँ अपने घरा की भाँति ही स्वतन्त्र होना चाहिए। ससदीय विधि राज्य को नष्ट नहीं कर सकती।” विधि के पारित होने के पूर्व उस पर वाद विवाद अपक्षित है। फलतः वाद विवाद राज्य के लिए परेशानी का कारण नहीं हो सकता।

इसके पूर्व 1621 ई में ही कॉमन्स ने मापण की स्वतन्त्रता को एक प्रस्ताव द्वारा स्वीकार किया था। इस प्रस्ताव के अनुसार ससद या उसके कार्यों तथा ससद में

9 Erskine May quoted by Martland in *The Constitutional History of England*, Cambridge 1941, p 379

10 Erskine May *op cit* p 70

आपत्तिजनक भाषा का प्रयोग करने के अपराध में बाफी सदस्या का दण्ड दिया गया है। अनेक सदस्या को प्रताड़ना, कारावास एवं काम'स सभा में निष्कासन का दण्ड दिया गया है। सर इस्किन का कथन है कि काम'स सभा के अनुशासन सम्बन्धी विशेषाधिकारों को सदन ने अध्यास क आदेशों से सम्पुष्ट किया गया है।¹⁴

भाषण की स्वतन्त्रता के विशेषाधिकार की रक्षा (1) प्रत्येक सदस्य का यह कर्तव्य है कि वह कोई कार्य उस विशेषाधिकार के विपरीत न करे जिसका वह उपभोग करता है। उसे किसी बाह्य व्यक्ति या संस्था या निकाय के साथ ऐसा कोई अनुबंध नहीं करने चाहिए जिनसे सदन सदस्या की पूर्ण या आंशिक स्वतन्त्रता नियंत्रित होती हो। उसका ऐसा हर अनुबंध या कार्य सदस्यीय कार्य एवं दायित्व के विपरीत माना जाता है। (2) काम'स सभा की बैठकें गुप्त होनी चाहिए और उसमें बाहर के किसी सदस्य की उपस्थिति नहीं होना चाहिए। यदि कोई बाह्य व्यक्ति काम'स सभा के अधिवेशन में उपस्थित रहता है तो उस बंदी बनाया जा सकता है। (3) अपनी कार्यवाही के प्रकाशन पर काम'स सभा को प्रतिबंध लगाने का अधिकार है। गलत एवं असत्य वाद विवाद का प्रकाशन विशेषाधिकार का हनन माना जाता है एवं सदन को ऐसे अपराध के लिए दण्ड देने का अधिकार है। (4) सदन के दोनों सदनों के आदेशों से प्रकाशित पत्रों के सम्बंध में 'यायालयों के हस्तक्षेप से विधिक संरक्षण प्रदान किया गया है। यदि कोई सदस्य अपना कोई ऐसा भाषण प्रकाशित करता है जो सदस्यीय वाद विवाद का अंश नहीं है तो वह भाषण की स्वतन्त्रता के विशेषाधिकार के अन्तर्गत रक्षा प्राप्त करने का अधिकारी नहीं है और वह सामान्य विधि के अन्तर्गत किसी भी आपत्तिजनक भाषा के प्रयोग के लिए 'यायालयों के समक्ष उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। (5) भाषण की स्वतन्त्रता का विशेषाधिकार उन सभी गवाहों, जावेदकों व अभिभावकों को भी उनकी कथनी एवं करनी के लिए प्राप्त होता है जो वे सदन या समिति में कहते व करते हैं एवं इन विचारों के लिए उन्हें 'यायालयों में उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। (6) किसी भी सदस्य को सदन में व्यक्त विचारों के लिए चाहे वे कितने ही अपराधी प्रकृति के क्यों न हों, सामान्य अदालत में उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। किसी सदस्य द्वारा यदि सदन में कोई फौजदारी अपराध किया जाता है तो सदन को उस सम्बंध में कार्यवाही करने का पूर्ण अधिकार होता है। लेकिन इस सम्बंध में कोई सर्वसम्मति मत नहीं है। सर इस्किन ने के अनुसार काम'स सभा के फौजदारी कार्यों की क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विधिक स्थिति स्पष्ट नहीं है।¹⁵ इसके विपरीत, 'यायाधीश स्टीफेन का यह सुस्पष्ट मत था कि काम'स सभा में किये गये किसी भी साधारण अपराध के लिए सामान्य 'यायालयों में मुकदमा नहीं चल सकता है।¹⁶ सर

14 Erskine May *op cit*, p 72

15 Erskine May *op cit*, p 87

16 *Bradlaugh v Gossett*, 1884 12 Q. B. D. 271, cited by Erskine *op cit* p 87

विलियम एन्सन¹⁷ भी जस्टिस स्टीफेन के मत को स्वीकार करते हैं। परंतु मैटलैण्ड का कथन है कि यदि वॉमंस या लाड सभा का कोई सदस्य चोरी करता है तो उस सामान्य रीति से सामान्य न्यायालया द्वारा ही दण्डित किया जाना चाहिए।¹⁸

ब्रिटिश संसद के अन्य विशेषाधिकार निम्नवत हैं

(i) बंदी न बनाये जाने की स्वतंत्रता (Freedom from Arrest)¹⁹—कामस सभा के सदस्य को दीवानी कार्यों या मुकदमा के लिए संसद के सत्रकाल में या ममद का अधिवेशन प्रारम्भ होने या समाप्त होान के 40 दिन के पूर्व या पश्चात् बंदी नहीं बनाया जा सकता। इस विशेषाधिकार का उद्देश्य संसद सदस्यों को बिना किसी विघ्न बाधा के अपने संसदीय दायित्व को सम्पादित करने के अवसर प्रदान करना है। संसद सदस्य का प्रमुख कर्तव्य संसदीय दायित्व का सम्पादन होता है। इस विशेषाधिकार का उल्लंघन दण्डनीय अपराध है लेकिन फौजदारी अपराधों या निवारक निरोध के अधीन संसद सदस्यों को नजरबंदी किया जा सकता है। अतः इन मामलों में सदस्यों को यह विशेषाधिकार प्राप्त नहीं है। यदि किसी सदस्य को किसी फौजदारी काण्ड में बंदी बनाया जाता है तो उसकी सूचना अनिवार्यतः मदन के अध्यक्ष को दी जानी चाहिए।

(ii) संसदीय विशेषाधिकारों के हनन एवं मानहानि सम्बंधी कार्यों की सूची पर्याप्त लम्बी है।²⁰ सामान्यतः किसी सदन के सम्पादन में बाधा डालना किसी सदस्य या सदन के अधिकारों एवं कर्तव्य-सम्पादन में प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से बाधा उत्पन्न करना या वे सभी कार्य जिनके उपरांत परिणाम हो सकते हैं मानहानि (contempt) समझे जाते हैं। सदन या उसकी किसी समिति में अपमानजनक आचरण को मानहानि माना जाता है।

(iii) कॉमंस सभा का दण्ड सम्बंधी क्षेत्राधिकार (Penal Jurisdiction of House of Commons)²¹ के अधीन संसद के दोनों सदनों को अपने सदस्यों को या अन्य व्यक्तियों को सदन या उसके बाहर अशिष्ट आचरणों या अपराधों के लिए दण्डित करने का अधिकार है। सर इस्किन ने ने मानहानि के लिए दण्डित करने की संसद की इस शक्ति का संसदीय विशेषाधिकार का आधार स्तम्भ की संज्ञा प्रदान की है। ब्रिटिश न्यायाधीशों ने संसद की मानहानि के लिए स्वतंत्र रूप में दण्ड देने के अधिकार को स्वीकार किया है। उदाहरणार्थ, मिडिलसेक्स के शेरिफ (Sheriff of Middlesex)

17 Anson *op cit*, p. 186

18 Maistland *op cit*, p. 321

19 Erskine May *op cit*, Ch VII, pp. 89-103

20 *Ibid*, p. 104

21 Erskine May *op cit*, Ch IX, p. 112

22 Erskine May *op cit*, p. 113

वे मामले में मुख्य 'यायाधीश' न नियम दत्त हुए कहा था कि 'प्रतिनिधि' निवाया का स्वतः अपन साधना से अपनी सत्ता का बचाव करना चाहिए।²² मुख्य 'यायाधीश' एलनबरो की दृष्टि में 'काम'स की मानहानि एवं विशेषाधिकारों का हनन के लिए दण्ड देने की क्षमता को चुनौती नहीं दी जा सकती। 'स्वरक्षा' एवं बचाव का शक्ति 'काम'स के हाथों में होनी चाहिए।²³ छाट एवं हलके अपराधों के लिए अपराधी को प्रताड़ना एवं भत्सना की जाती है। सदस्या का मानहानि के अपराध में सदन से निष्कासन या अल्पकाल के लिए निलम्बन का दण्ड दिया जाता है।

समदीय विशेषाधिकारों के शोषाधिकारों के प्रश्न को लेकर ब्रिटिश 'यायालय' एवं सदन में समय-समय पर मधय होते रहे हैं। लेकिन ब्रिटिश 100 वर्षों से ब्रिटिश 'यायालय' एवं ब्रिटिश सदन में इस सम्बन्ध में एक कामचलाऊ समझौते का विकास हुआ है। फिर भी अन्तिम रूप से यह नहीं कहा जा सकता कि इस समस्या का समाधान हो चुका है। आज स्थिति यह है कि ब्रिटिश 'यायालय' समदीय मानहानि के सम्बन्ध में 'काम'स सभा के नियमों को पूर्णरूप से स्वीकार करते हैं।

सदन के विशेषाधिकारों के हनन या मानहानि के आरोपों के सम्बन्ध में 'काम'स सभा या लाइसभा के अध्यक्ष द्वारा प्रारम्भिक जाँच की जाती है। यदि इस जाँच के आधार पर यह निश्चित किया जाता है कि विशेषाधिकारों का हनन या अतिक्रमण हुआ है या सदन की मानहानि हुई है तो मामला सदन या विशेषाधिकार समिति के समक्ष विचार हेतु प्रस्तुत कर दिया जाता है। अपराधी को अपने बचाव का समुचित अवसर प्रदान किया जाता है।

लाइसभा के विशेषाधिकार निम्न हैं। दीवानी मामलों में बर्दी न बनाया जाने की स्वतन्त्रता, वाद-विवाद की स्वतन्त्रता, सभा के व्यक्तिगत रूप से मिलने की स्वतन्त्रता एवं मानहानि के लिए दण्ड देने का अधिकार। जिस प्रकार 'काम'स के स्पीकर द्वारा विशेषाधिकारों की विधिवत माँग की जाती है उसी प्रकार लाइसभा द्वारा उनकी विधिवत माँग नहीं की जाती है, अपितु वे स्वतन्त्र रूप से लाइसभा को प्राप्त हैं।

स्टैंडर्स के अनुसार लाइसभा के व्यक्तिगत सदस्यों के विशेषाधिकारों 'काम'स सभा के व्यक्तिगत सदस्यों के विशेषाधिकारों से पृथक् होते हैं, दोनों को ही समदीय सदस्यों के रूप में समान विशेषाधिकार प्राप्त हैं, लेकिन लाइसभा के सदस्यों को पीयर के रूप में 'काम'स सभा के सदस्या से सवया पृथक् विशिष्ट विशेषाधिकार प्राप्त होते हैं।²⁴ पीयर के रूप में उपलब्ध विशेषाधिकारों समदीय विशेषाधिकारों से भिन्न हैं। पीयर

23 *The Case of the Sheriff of Middlesex*, 1840, see Keir and Lawson *op cit*, p 142

24 *Burdett vs Abbot*, 1811

25 Stubbs quoted by Erskine *op cit*, p 64

के विशेषाधिकार सभी पीयरों को उपलब्ध होते हैं, मले ही वे लाडसमा के सदस्य न हल । इसकी सीमा एव क्षेत्र स्पष्ट नही हैं ।²⁶

दोना सदनों को विशेषाधिकारों के प्रशासन में समान अधिकार प्राप्त हैं । दोना सदनों द्वारा पृथक रूप से स्वतन्त्रतापूर्वक इनका उपभोग किया जाता है । कुछ विशेषाधिकार ब्रिटिश संसद की विधियों एव परम्पराओं (Customs) पर आधारित हैं । कुछ परम्पराओं की संसदीय विधि द्वारा व्याख्या की गयी है ।²⁷ कोई एक सदन नवीन विशेषाधिकार का सृजन नहीं कर सकता ।²⁸ 1966 ई में कॉमंस सभा में संसदीय विशेषाधिकारों की समीक्षा के लिए एक प्रवर समिति की स्थापना की गयी थी । समिति ने 1967 ई में प्रस्तुत अपने प्रतिवेदन में विशेषाधिकारों के क्षेत्र एव मान-हानि विषयक कुछ नवीन सिफारिशें की थीं लेकिन इन पर तत्काल कोई निणय नहीं लिया जा सका ।²⁹

भारत में संसदीय विशेषाधिकार

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 105 एव 194 के अ तगत संसदीय विशेषाधिकारों का उल्लेख किया गया है । अनुच्छेद 105 का सम्बन्ध संसद, उसके सदस्यों एव समितियों से है तथा अनुच्छेद 194 राज्य विधानमण्डल, उसके सदस्यों एव समितियों के विशेषाधिकारों से सम्बन्धित है । भारतीय संसद सदस्यों को संविधान के उप-बंधों एव संसद की कार्यपद्धति से सम्बन्धित नियमों एव स्थायी आदेशों के अधीन भाषण की स्वतन्त्रता प्राप्त है । संसद या उसकी समिति में व्यक्त विचारों एव मतदान के लिए या संसद के किसी सदन के अधिकारानुसार प्रस्तुत किसी ज्ञापन पत्र, मत या कार्यवाही के प्रकाशन के लिए किसी सदस्य को किसी न्यायालय में उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता ।³⁰ विशेषाधिकार निधारित करने का अधिकार भारतीय संसद को संविधान के द्वारा प्रदत्त है । जब तक भारतीय संसद इस सम्बन्ध में किसी विधि का निर्माण नहीं करती उस समय तक भारतीय संसद के भी वही विशेषाधिकार होंगे जिनका उपभोग ब्रिटिश संसद की कॉमंस सभा एव उसके सदस्य तथा समितियों द्वारा किया जाता है ।³¹ संविधान के अनुसार उपरोक्त सभी अधिकार उन सभी व्यक्तियों को भी संसदीय सदस्यों की भांति ही प्राप्त होंगे जिन्हें कि संविधान के अधीन मदन में भाषण का

26 Erskine May *op cit*, p 68

27 *Ibid*, p 66

28 *Ibid* p 69

29 *Ibid*, p 69

30 अनुच्छेद 105 (1) ब (2)

31 अनुच्छेद 105 (3)

अधिकार प्राप्त होगा या जो सदन या किसी समिति की कार्यवाही में भाग लगे। अनुच्छेद 194 के अंतर्गत उपरोक्त सभी व्यवस्थाएँ राज्य विधानमण्डल को भी प्रदान की गयी हैं। भारत में विशेषाधिकारों को विधिवत् संहिताबद्ध नहीं किया गया है, फलतः विभिन्न अवसरों पर अनेक विवाद खड़े होते रहे हैं।

भारत में विधानमण्डल के सदस्यों की भाषण की स्वतन्त्रता पर संविधान के विभिन्न उपबंधों एवं सदन की कार्यपद्धति सम्बंधी नियमों के प्रतिबन्ध हैं। उदाहरण के लिए, सामाजिक महत्व सम्बंधी प्रस्ताव को लोकसभा में उपस्थित करने के लिए कार्यपद्धति के निम्न नियमों की पूर्ति आवश्यक है³²

- (1) प्रस्ताव की भाषा स्पष्ट एवं सुगठित होनी चाहिए।
- (2) प्रस्ताव को एक ही प्रश्न से सम्बंधित होना चाहिए।
- (3) प्रस्ताव में तर्कों, निष्कर्षों, व्यापक सम्बंधनों, आरोपों एवं निंदाजनक वाक्यों का प्रयोग नहीं होना चाहिए।
- (4) प्रस्ताव में व्यक्तियों के पद एवं सावजनिक आचरण सम्बंधी तथा चरित्र के अतिरिक्त अन्य किसी आचरण एवं चरित्र का उल्लेख नहीं होना चाहिए।
- (5) प्रस्ताव में ऐसे किसी मामले का उल्लेख नहीं होना चाहिए जो यायालय में विचाराधीन हो।

स्पीकर द्वारा स्वीकृत होना पर प्रस्ताव पर लोकसभा में विचार-विमर्श हो सकता है परंतु स्पीकर को किसी प्रस्ताव को विचार हेतु स्वीकृत करने के पूर्व उपरोक्त बातों के अतिरिक्त निम्न बातों का भी ध्यान रखना चाहिए³³

- (1) प्रस्ताव का सम्बंध निकट भूत में घटित किसी घटना से ही होना चाहिए।
- (2) यदि किसी मामले पर किसी सदन में पहले विचार हो चुका हो तो उस पर पुनः विचार नहीं हो सकता।
- (3) ऐसे मामलों पर भी विचार नहीं किया जाना चाहिए जिन पर भविष्य में विचार होने वाला हो।

इसके अतिरिक्त लोकसभा की कार्यपद्धति सम्बंधी कुछ सामान्य नियम भी होते हैं। इन नियमों के अनुसार किसी सदस्य को भाषण देते समय ऐसे किसी मामले का उल्लेख नहीं करना चाहिए जो यायालय के विचाराधीन हो, न ही किसी सदस्य पर व्यक्तिगत आक्षेप करना चाहिए और न ही सदन की कार्यवाही के विरुद्ध आपत्तिजनक भाषा का प्रयोग करना चाहिए। राष्ट्रपति के नाम का भी उपयोग नहीं करना चाहिए। इसके अतिरिक्त सदस्यों को अपने भाषणों में राजद्रोहात्मक एवं पड़ोषकारी तथा

32 Refer *Rules of Procedure and Conduct of Business in Lok Sabha*, Ch XIII, 5th edn, 1957

33 *Ibid*, Ch XIV

निःदात्मक शब्दा का प्रयोग नहीं करना चाहिए। भाषण के अधिकार का प्रयोग किसी भी सदस्य द्वारा सदन की कार्यवाही को स्थगित करने के लिए नहीं करना चाहिए।³⁴ लोकसभा के अध्यक्ष का आपत्तिजनक आचरण के लिए सदस्यगणों को शपथ दिन के लिए निष्कासित करने का अधिकार प्राप्त है।³⁵ अध्यक्ष को आना का उल्लंघन करने वाले सदस्य को वह नामांकित कर सकता है, जिसका अर्थ यह है उस सदस्य का उस सत्र के शेषकाल के लिए निष्कासित किया जाता है।³⁶

ब्रिटिश संसद की भाषण की स्वतन्त्रता की धारणा भारत में भी पूरी तरह मान्य है। सचलताइट (पटना) के मुकदमे में सर्वोच्च न्यायालय ने यही मत प्रतिपादित किया है। इस मुकदमे में यह तक प्रस्तुत किया गया था कि अलोकतन्त्रीय काल में मान्य ब्रिटिश संसदीय विशेषाधिकारों का भारतीय संसद या राज्य विधानमण्डल के सदस्य में लागू नहीं किया जाना चाहिए क्योंकि यहाँ की परिस्थितियाँ ब्रिटेन से भिन्न हैं। न्यायालय ने इस तर्क को अस्वीकार करते हुए कहा था कि हमारे संविधान ने स्पष्ट रूप में संसद या राज्य विधानमण्डलों से सम्बन्धित शक्तियाँ, विशेषाधिकारों एवं उन्मुक्तियों की व्याख्या की है। संविधान के प्रत्यावर्धन के पश्चात् उन्हें वे सत्र शक्तियाँ विशेषाधिकार एवं उन्मुक्तियाँ प्राप्त हैं जो कॉमन्स सभा को प्राप्त हैं। कॉमन्स सभा जब इनका उपभोग करती है तो उस समय इन्हें भारतीय संसद को प्रदान न करने का अर्थ संविधान का पुनर्निर्माण होगा, न कि उसकी व्याख्या करना।³⁷

अन्य विशेषाधिकार जैसे बन्दी न बनाये जाने की स्वतन्त्रता एवं मानहानि तथा विशेषाधिकारों के हनन पर दण्ड देने का अधिकार भी भारतीय संसद एवं विधानमण्डल को ब्रिटिश संसद की भाँति पूर्णरूपेण प्राप्त है। ब्रिटिश कॉमन्स सभा की भाँति भारतीय लोकसभा ने भी विशेषाधिकारों के हनन तथा सदन की मानहानि के लिए अनक अवसरों पर सदस्या एवं बाहरी व्यक्तियों को दण्डित किया है। उदाहरण के लिए, सितम्बर 1951 ई. में श्री मुदगल को विशेषाधिकार समिति द्वारा दोषी ठहराये जाने पर सदन से निष्कासित कर दिया गया था। संसद सदस्य श्री देशपाण्डे को निवारक निरोध अधिनियम के अन्तर्गत 1952 ई. में बन्दी बनाया गया था। विशेषाधिकार समिति का यह मत था कि निवारक निरोध अधिनियम के अधीन गजरवन्दी से सदस्य के विशेषाधिकार का हनन नहीं होता है। एक अन्य मामला टाइम्स आफ इण्डिया पत्र से सम्बन्धित है। इस पत्र में एक सम्पादकीय प्रकाशित किया था। विशेषाधिकार समिति ने इस सम्पादकीय लेख के लिए समाचार पत्र एवं सम्पादक को सदन

34 Ibid, Ch XXVII

35 Ibid, Rule 373

36 Ibid, Rule 374

37 Pandit M S M Sharma vs Shri Krishna Sinha and others [S C], Vol XVII, p 940

कि ब्रिटिश कॉमंस सभा की तुलना में अधिकांश राष्ट्रमण्डलीय देशों में विधायिका को जालोचना विषयक अपेक्षाकृत अधिक स्वतंत्रता प्राप्त है।

संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस द्वारा मानहानि के लिए दण्ड देने की शक्ति का समय-समय पर प्रयोग किया गया है। प्रतिनिधि सदन इस शक्ति का उपयोग जांच समितियाँ विशेष कर अमेरिका विरोधी कार्यों से सम्बंधित छिति—The Committee on un American Activities—के माध्यम से करता है। लेकिन मानहानि के लिए कांग्रेस द्वारा दण्ड तोत्र विवाद का विषय बन गया है। मानहानि के लिए दण्ड देने का अधिकार संविधान द्वारा कांग्रेस को प्रदत्त नहीं है फिर भी इसे विधानमण्डल को अपने दायित्व सम्पादन के लिए आवश्यक माना गया है। परंतु अमेरिकी विधानमण्डल द्वारा इसका बहुत कम प्रयोग किया गया है। सीनेट के सदस्यों को सदन में अनियंत्रित भाषण की स्वतंत्रता प्राप्त है। ब्रिटिश कॉमंस सभा एवं अन्य राष्ट्रमण्डलीय देशों की तुलना में अमेरिकी कांग्रेस के सदस्यों को अपेक्षाकृत भाषण की स्वतंत्रता अधिक है।¹⁰

17

कार्यपालिका [EXECUTIVE]

अर्थ एवं प्रकृति

कायपालिका शासन का सर्वाधिक महत्वपूर्ण अंग माना जाता है एवं सामान्य जनता कायपालिका को ही शासन समझती है। व्यवस्थापिका के द्वारा निर्मित विधियों के आधार पर कायपालिका देश के शासन का संचालन करती है। दूसरे शब्दों में, कायपालिका व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित विधियाँ को क्रियान्वित करती है। कायपालिका से अर्थ सामान्यतः शासन के उन अधिकारियों या उन निकायों से है जिनका दायित्व देश की विधियाँ का क्रियान्वयन या पालन करना होता है। व्यापक अर्थ में, गेटेल के अनुसार, कायपालिका में शासन के वे सब कमचारी सम्मिलित होते हैं जो व्यवस्थापिका और न्यायपालिका के सदस्य नहीं होते एवं वे सभी अभिकरण भी सम्मिलित होते हैं जो विधियाँ के रूप में अभिव्यक्त राज्य की इच्छा को क्रियान्वित करते हैं।¹ संक्षेप में अर्थ में कायपालिका का अर्थ केवल उसके अध्यक्ष से होता है, उदाहरणार्थ, संयुक्त राज्य अमेरिका या भारत का राष्ट्रपति। व्यापक अर्थ में कायपालिका के अंतर्गत कायपालिका का अध्यक्ष, कायपालिका समिति, मन्त्रिमण्डल, नौकरशाही एवं सैनिक सेवाएँ भी शामिल होती हैं। फाइनर के अनुसार, "शासन के अर्थ में जगा—व्यवस्थापिका एवं न्यायपालिका द्वारा अपने भाग की शक्ति को लेने के पश्चात् जो शक्ति शेष बचती है वह कायपालिका शक्ति कहलाती है। अतः कायपालिका शासन की अवशिष्ट शक्ति है।"²

1 Gettell *Political Science*, 1956, p 331

2 "The Executive is the residuary legatee in Government after other claimants like Parliaments and the Law Courts have taken their share —Finer *The Theory and Practice of Modern Government*, 1956 p 575

विलोचो सहस्र कुछ विद्वान शासन की कायपालिका एवं प्रशासकीय (Administrative) शाखाओं में भेद करते हैं।³ कायपालिका का वे राजनीतिक जग मानते हैं जिसका मुख्यतः नीतियाँ एवं नवीन योजनाओं के निर्माण में सम्बन्ध होता है। इसे व्यापक निर्णायक शक्ति प्राप्त होती है। राज्य में विधियाँ को क्रियान्वित करना तथा अन्तर्राष्ट्रीय एवं सैनिक सन्धियों को व्यवस्थित करना कायपालिका का दायित्व एवं कर्तव्य होता है। प्रशासन (Administration) शासन का अराजनीतिक भाग है। इसका कार्य कायपालिका के नियमों या शासन की नीतियों को क्रियान्वित करना है। वे नीति निर्माण में भी भाग लेते हैं लेकिन वे उसके लिए उत्तरदायी नहीं होते। प्रशासनिक अधिकारियों का मुख्य कार्य दिनप्रतिदिन के प्रशासन का संचालन करना होता है।

कायपालिका, व्यवस्थापिका तथा कायपालिका के भेद उनके कार्यों की प्रकृति पर आधारित होते हैं। कायपालिका की सफलता हेतु शीघ्र निर्णय बुद्धि एवं काय-क्षमता तथा कमठता की आवश्यकता होती है। एक सीमा तक कायपालिका के कार्यों में गोपनीयता भी अनिवार्य है। इस दृष्टि से कायपालिका शक्ति एक या थोड़े से व्यक्तियों के हाथों में होनी चाहिए। विचार-विमर्श की दृष्टि से व्यवस्थापिका में अधिक संख्या एक वांछनीय तत्व है लेकिन शीघ्र कार्य करने की दृष्टि से यह सबसे बड़ा दुर्गुण भी है। अतः राजनीतिक अनुभव से एकल अध्यक्षीय कायपालिका का पक्षपोषण होता है।

कायपालिका के प्रकार

कायपालिका को निम्न वर्गों में विभाजित किया जाता है

- (1) एकल एवं बहुल कायपालिका (Single and Plural Executive),
- (2) वंशानुगत एवं निर्वाचित कायपालिका (Hereditary and Elected Executive),
- (3) नाममात्र एवं वास्तविक कायपालिका (Nominal and Real Executive),
- (4) संसदीय एवं असंसदीय कायपालिका (Parliamentary and Non Parliamentary Executive)।

उपर्युक्त वर्गीकरण चार सिद्धान्तों पर आधारित है। प्रथम वर्गीकरण संख्या पर आधारित है। द्वितीय वर्गीकरण का आधार कायपालिका की नियुक्ति प्रणाली से सम्बन्धित है। तृतीय वर्गीकरण शासन की शक्ति धारण करने के तथ्य से सम्बन्धित

³ Willoughby *Government of Modern States*, Chaps XIV and XVI, cited by Gettell *Political Science*, 1956, p 332

है। चतुर्थ वर्गीकरण कायपालिका एवं व्यवस्थापिका के पारस्परिक सम्बन्ध पर आधारित है।

एकल एवं बहुल कायपालिका

एकल प्रणाली में कायपालिका की शक्ति एक व्यक्ति में अधिष्ठित होती है। प्राचीन काल में शासन की सभी शक्तियाँ राजा के हाथ में हुआ करती थी। आधुनिक समय में संयुक्त राज्य अमेरिका की कायपालिका एकल कायपालिका का श्रेष्ठ उदाहरण मानी जाती है। अमेरिकी राष्ट्रपति में कायपालिका शक्ति निहित है। अमेरिकी मंत्रिमण्डल राष्ट्रपति के अधीन होता है। मंत्रियों का राष्ट्रपति के द्वारा नियुक्त किया जाता है और वे उसी के प्रसाद पर पदारूढ रहते हैं। वे राष्ट्रपति के प्रति ही उत्तरदायी होते हैं।

बहुल कायपालिका में शासन की शक्ति एक से अधिक व्यक्तियों या एक समिति में अधिष्ठित होती है। प्राचीन काल में भी बहुल कायपालिका प्रणाली पायी जाती थी। उदाहरण के लिए स्पार्टा में दो राजाओं का शासन था। प्राचीन यूनान में कायपालिका शक्ति अनेक अधिकारियों में जिन्हें जनरल एवं आर्क्कून (archons) कहा जाता था, वितरित थी। रोम के गणराज्य में दो कांसुल (consuls) होते थे। प्रथम राज्य-क्रांति के पश्चात् 1795 ई. में फ्रांस में पांच सदस्यों की डायरेक्टरी के हाथों में कायपालिका शक्ति निहित थी। वर्तमान समय में स्विट्जरलैंड में 7 सदस्यों द्वारा बहुल कायपालिका का विधान है।⁴ गेटेल के अनुसार रूस में कायपालिका सम्बन्धी कुछ शक्ति मंत्रियों की परिषद में निहित है।⁵ मंत्रिमण्डलीय शासन व्यवस्था को भी बहुल कायपालिका में रख सकते हैं परन्तु यह उचित वर्गीकरण नहीं माना जायेगा क्योंकि प्रधानमन्त्री मंत्रिमण्डल का प्रमुख होता है। अतः उसे बहुल कायपालिका नहीं मान सकते। केवल स्विट्जरलैंड ही एकमात्र ऐसा देश है जहाँ बहुल कायपालिका पायी जाती है। स्थानीय शासन में बहुल कायपालिका पद्धति का ही अधिकांश प्रयोग किया जाता है। नगर का प्रशासन समिति या आयोग के हाथों में होता है।

एकल कायपालिका अधिक दृढ़ता, एकता एवं तत्परता से कार्य करती है। प्रायः गुटबन्दी का इसमें अभाव होता है और संकटकाल में यह अधिक उपयोगी सिद्ध होती है। बहुल कायपालिका के पक्ष में यह तर्क दिया जाता है कि एक की अपेक्षा कुछ व्यक्तियों में अधिक बुद्धि होती है और एक कायपालिका की अपेक्षा बहुल कायपालिका के नीति निर्माण में निष्पक्ष एवं निश्चय अपेक्षाकृत श्रेष्ठ होते हैं। बहुल कायपालिका के अधीन निरंकुश एवं अत्याचारी शासन की सम्भावना का अभाव रहता है।

4 Garner *Political Science and Government*, 1956, p. 620

5 Gettell *op cit*, p. 333

एव नागरिक स्वतंत्रता की अधिक प्रतिभूति होती है। लेकिन अनुभव न यह सिद्ध किया है कि बहुत कायपालिका सामान्यतः असंतोषजनक होती है। इस प्रणाली के अधीन सदस्या में उत्तरदायित्व विभाजित होता है, फलस्वरूप उनमें एकता का अभाव रहता है और सत्ता कमजोर पड़ जाती है। आधुनिक राजनीतिक विचारकों का सर्वसम्मत मत यह है कि कायपालिका का संगठन एकता पर आधारित होना चाहिए।⁶ अमेरिकी विचारक एलेक्जेंडर हमिल्टन (Alexander Hamilton) ने एकल कायपालिका के पक्ष का समर्थन करते हुए कहा था कि 'सुशासन की परिभाषा का प्रमुख तत्व सशक्त कायपालिका है।' बाह्य आक्रमणों एवं अराजकता से समाज की रक्षा स्थायी शासन, सम्पत्ति, स्वतंत्रता एवं सामान्य न्याय की रक्षा के लिए सशक्त कायपालिका कम आवश्यक नहीं होती।⁷ यायाघोश स्टोरी ने भी कायपालिका की एकल प्रणाली का समर्थन किया है।

वशानुगत एवं निर्वाचित कायपालिका

वशानुगत कायपालिकाओं में अनिवार्यतः राजा या सम्राट कायपालिका के प्रमुख हाथ हैं एवं वे जन्म के आधार पर राजपद के अधिकारी होते हैं तथा जीवन पथ पर पदोन्नत रहते हैं। मृत्यु के पश्चात् उसका उत्तराधिकारी राजा या मुख्य कायपालिका नियुक्त किया जाता है। जहाँ जिस कायपालिका की नियुक्ति वंश परम्परा या जन्म के आधार पर की जाती है उसे वशानुगत कायपालिका की संज्ञा देते हैं। कायपालिका की नियुक्ति का अन्य तरीका निर्वाचन है। निर्वाचित कायपालिका का कार्यकाल निर्दिष्ट होता है। निर्दिष्ट समय के लिए जनता द्वारा उन्हें चुना जाता है। आधुनिक काल में अधिकांश देशों में निर्वाचित कायपालिका पायी जाती है।

ग्रेट-ब्रिटेन, नेपाल, स्विज़रलैंड, नार्वे एवं स्वीडन वशानुगत कायपालिका के उदाहरण हैं। वर्तमान समय के वशानुगत राजा सामान्यतः संवैधानिक शासक होते हैं। प्रायः सभी देशों में लोकतन्त्रीय शक्तियाँ सन्निध्य हैं परन्तु कुछ अविकसित देशों में लोकतन्त्र अभी भी पूरी तरह अपन पैंरा पर खड़ा नहीं हो सका है। ऐसे देशों में निरंकुश वशानुगत राजतन्त्रीय व्यवस्था पायी जाती है।

भारत, फ्रांस, स्विट्जरलैंड, संयुक्त राज्य अमेरिका आदि देश निर्वाचित कायपालिका के उदाहरण हैं। कायपालिका के निर्वाचन का कोई एक तरीका नहीं है। निर्वाचन की अनेक पद्धतियाँ प्रचलित हैं। कुछ देशों में प्रत्यक्ष रीति से तो दूसरे देशों में अप्रत्यक्ष रीति से कायपालिका निर्वाचित होती है। भारत, संयुक्त राज्य अमेरिका, फ्रांस, स्विट्जरलैंड में अप्रत्यक्ष रीति से, तो पोलैंड, ब्राजील, बोलाविया आदि

⁶ Gettell *op cit* p 333

⁷ Garner *op cit*, p 619

लेटिन अमेरिकी देशों में प्रत्यक्ष रीति से राष्ट्रपतियों को चुना जाता है। जर्मनी के बीमर संविधान के अंतर्गत राष्ट्रपति के प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित करने की व्यवस्था थी। अमेरिकी राष्ट्रपति निर्वाचक मण्डल द्वारा चुना जाता है जिसमें प्रत्येक राज्य के उतने ही सदस्य होते हैं जितने कि उस राज्य का कांग्रेस में प्रतिनिधित्व करते हैं। फ्रांसीसी संसद के दोनों सदन अपने संयुक्त अधिवेशन में फ्रेंच राष्ट्रपति का निर्वाचन करते हैं। स्विट्स कांफ़ेडरल कांफ़ेडरल की संघीय व्यवस्थापिका (फेडरल असेम्बली) द्वारा चुना जाता है।⁸ भारतीय गणराज्य का राष्ट्रपति संसद के दोनों सदन एवं राज्य की व्यवस्थापिकाओं के निर्वाचित सदस्यों के निर्वाचक मण्डल द्वारा चुना जाता है।

अतः कार्यपालिका-प्रमुख का निर्वाचन तीन पद्धतियों से होता है—(1) जनता द्वारा प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचन, (2) निर्वाचक-मण्डल द्वारा निर्वाचन, एवं (3) व्यवस्थापिका द्वारा निर्वाचन। निर्वाचित कार्यपालिका के अध्यक्षों की शक्ति में व्यापक अंतर होता है। लेटिन अमेरिकी राज्यों के राष्ट्रपतियों की स्थिति किसी अधिनायक से किसी भी प्रकार कम नहीं होती। संयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति पर्याप्त शक्तिशाली होता है। तृतीय एवं चतुर्थ फ्रेंच गणराज्यों के राष्ट्रपतियों की शक्तियाँ नगण्य थीं। स्विटजरलैण्ड में राष्ट्रपति केवल कार्यपालिका आयोग का अध्यक्ष मात्र होता है।

राजनीतिक दृष्टि से अविभाजित देशों के लिए वशानुगत कार्यपालिका अपेक्षाकृत कुछ विशेष परिस्थितियों में उपयुक्त हो सकती है। वशानुगत कार्यपालिका के कारण अंतर्राष्ट्रीय मामलों में प्रतिष्ठा में कुछ वृद्धि होती है। इसके अतिरिक्त शासन में स्थायित्व, उत्तरदायित्व एवं जनता में कार्यपालिका के प्रति सम्मान की भावना इसके अन्य गुण हैं। वशानुगत कार्यपालिका प्रधान देशों में नौकरशाही स्थायी एवं सक्षम होती है।⁹ बेजहोड के अनुसार 'वशानुगत राजतन्त्र' एक ठोठ सरकार है क्योंकि यह दृश्य है। राजा शासन एवं जनता के मध्य एक कड़ी का कार्य करता है और शासन के प्रति जनता की भक्ति एवं आज्ञानुवर्तिता प्राप्त करने में सहज रूप से अपने व्यक्तित्व से योगदान प्रदान करता है। ब्रिटिश राजा एकता का सूत्र है, समाज का प्रमुख है एवं नैतिक व्यवस्था का संरक्षक है।¹⁰ लेकिन वशानुगत कार्यपालिका का सबसे बड़ा दोष यह है कि जर्म के आधार पर नियुक्त कार्यपालिका योग्यता की कोई गारंटी नहीं है।¹¹ गार्नर के अनुसार इतिहास वशानुगत कार्यपालिका के पक्ष में नहीं है। यह पद्धति भूतकालीन अवशेष मात्र है।¹²

8 आस्ट्रिया, पोलैण्ड एवं चेकोस्लोवाकिया में भी कार्यपालिका प्रमुख व्यवस्थापिका द्वारा ही चुने जाते हैं।

9 Gettell *op cit* p 335

10 Bagehot *The English Constitution*, Ch 2, 1963, pp 82-98

11 Gettell *Ibid* p 335

12 Garner *op cit*, p 626

नाममात्र एव वास्तविक कायपालिका

कायपालिका द्वारा प्रयुक्त शक्ति के आधार पर उस नाममात्र एव वास्तविक कायपालिका में वर्गीकृत किया गया है। कायपालिका के निर्वाचित होने पर यह आवश्यक नहीं है कि वही वास्तविक कायपालिका हो बल्कि यह भी सम्भव है कि वह नाममात्र की कायपालिका हो, जैसे कि तृतीय एव चतुर्थ फ्रेच गणराज्य के राष्ट्रपति तथा भारत के वर्तमान राष्ट्रपति नाममात्र की कायपालिका हैं। लेकिन सभी लोकतांत्रिक देशों में वशानुगत राजा को नाममात्र की शक्तियाँ प्राप्त होती हैं। लोकतन्त्र एव वशानुगत राजतन्त्र परस्पर विरोधी हैं। लेकिन जिन देशों में लोकतन्त्र के साथ-साथ राजतन्त्र भी होता है वहाँ वह ऐतिहासिक विकास का परिणाम होता है। इंग्लैंड में लोकतन्त्र के विकास में राजतन्त्र ने महत्वपूर्ण भूमिका अदा की है। ब्रिटिश राजतन्त्र ने लोकतन्त्र के विकास में बाधा उत्पन्न नहीं की है। अतः इंग्लैंड में राजतन्त्र के प्रति आज भी बड़ी श्रद्धा है। आधुनिक लोकतन्त्रात्मक देशों में वशानुगत सम्राट् सर्वैधानिक राजा होता है। वे राज्य करते हैं लेकिन शासन नहीं। स्वशासित उपनिवेशों में गवर्नर जनरल भी नाममात्र की कायपालिका होते हैं। नाममात्र की कायपालिका सामान्यतः राज्य के अध्यक्ष के कर्तव्यों का निर्वाह करती है। उसके नाम से शासन होता है लेकिन वह स्वयं शासन की शक्ति का प्रयोग नहीं करती।

वास्तविक कायपालिका से अथवा शासन की शक्तियों का यथायथ रूप में उपयोग करने वाले व्यक्ति या व्यक्ति-समूहरूपी कायपालिका से है। इसे राजनीतिक कायपालिका (Political Executive) भी कहते हैं। इंग्लैंड में मंत्रिमण्डल वास्तविक कायपालिका है। वही ब्रिटिश राजा के नाम पर सम्पूर्ण शक्तियों का उपयोग करता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति राज्य का भी अध्यक्ष है तथा मुख्य कायपालिका भी है। सप्तदीय शासन प्रणाली प्रधानतया दो प्रकार की—नाममात्र एव वास्तविक—कायपालिकाएँ पायी जाती हैं। नाममात्र की कायपालिका या राजा या सम्राट् में कम सम्बन्ध होता है। मंत्रिमण्डल द्वारा ही शासन-कार्य किया जाता है और मंत्रिमण्डल राजा के प्रति उत्तरदायी न होकर व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होता है।

वास्तविक कायपालिका भी चार प्रकार की होती है ब्रिटिश, अमेरिकी, फ्रेंच एव फ्रांसीसी राजनीतिक कायपालिकाएँ।

वशानुगत एव निर्वाचित कायपालिका तथा नाममात्र एवं नाममात्र कायपालिका में भेद वर्गीकरण के मुख्य आधारों का परिणाम है। इंग्लैंड का सम्राट् सम्राट् एव फ्रांस का निर्वाचित राष्ट्रपति दोनों ही नाममात्र की कायपालिकाएँ हैं।

- 13 यह तृतीय एव चतुर्थ फ्रेच गणराज्य में राष्ट्रपतियों का कार्य था जो कि फ्रांस के पंचम गणराज्य में राष्ट्रपति की शक्तियाँ तथा कर्तव्यों से उसे पर्याप्त शक्तियाँ प्राप्त हैं। दशम अध्याय 19।

इसके विपरीत, निर्वाचित अमेरिकी राष्ट्रपति एव 1947 ई के पूर्व जापान का वशानुगत सम्राट वास्तविक कार्यपालिका के उदाहरण हैं। नाममात्र एव वास्तविक कार्यपालिका के अंतर का आधार कार्यपालिका एव व्यवस्थापिका के पारस्परिक सम्बन्ध होते हैं। इसी आधार पर ससदीय एव अससदीय कार्यपालिकाएँ वर्गीकृत हैं।

ससदीय एव अससदीय कार्यपालिका

ससदीय शासन प्रणाली को मंत्रिमण्डलीय एव उत्तरदायी व्यवस्था के नाम से भी पुकारते हैं।¹⁴ अससदीय कार्यपालिका को अध्यक्षतात्मक (Presidential) प्रणाली भी कहते हैं। स्ट्रांग के अनुसार, “ससदीय प्रणाली के अतगत मंत्री व्यवस्थापिका के अंग होते हैं और अपने अस्तित्व के लिए उस पर निर्भर करते हैं अतः कार्यपालिका के सदस्य व्यवस्थापिका के भी सदस्य होते हैं।”¹⁵ अससदीय कार्यपालिका में दो—नाममात्र एव वास्तविक—कार्यपालिकाएँ होती हैं। मंत्रिमण्डल वास्तविक कार्यपालिका और राज्य का अध्यक्ष नाममात्र की कार्यपालिका होते हैं। मंत्रिमण्डल व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होता है। भारत एव इंग्लैण्ड ससदीय कार्यपालिका वाले देश हैं। अध्यक्षतात्मक प्रणाली के अतगत शक्ति-पृथक्करण के सिद्धान्त के आधार पर कार्यपालिका व्यवस्थापिका से स्वतन्त्र होती है। दोनों का कार्यबाल एव शक्तियाँ मविधान द्वारा निश्चित होती हैं। राष्ट्रपति निश्चित अवधि के लिए निर्वाचित होता है। उसकी शक्तियों का मविधान द्वारा स्पष्ट उल्लेख किया जाता है। इसी अध्याय में ससदीय एव अससदीय कार्यपालिका का विस्तृत अध्ययन अग्रिम पृष्ठों में किया गया है।

कार्यपालिका की अवधि

कार्यपालिका की अवधि का प्रश्न केवल निर्वाचित या मनोनीत कार्यपालिकाओं से ही सम्बन्धित है क्योंकि वशानुगत कार्यपालिकाओं का कार्यकाल तो जीवनभर होता ही है। कार्यपालिका का कार्यकाल एव उसकी पुनर्नियुक्ति सम्बन्धी बातें कार्यपालिका प्रमुख की नियुक्ति से सम्बन्धित महत्वपूर्ण प्रश्न हैं। विभिन्न देशों में निर्वाचित कार्यपालिकाओं का कार्यकाल 1 से 7 वर्ष है। लोकतन्त्रीय गणराज्यों में कार्यपालिका के लम्बे कार्यकाल को पसन्द नहीं किया जाता है। इसके मूल में यह आशय है कि दीर्घकाल तक पदार्हूद रहने के फलस्वरूप कार्यपालिका कहीं निरक्षुब्ध न हो जाय और अपनी राजनीतिक व्यवस्था की स्थापना न कर स। इसी भय के कारण अधिकांश अमेरिकी राज्यों में कार्यपालिका का पुनर्निर्वाचन का विधान नहीं है। संयुक्त राज्य अमेरिका के अधिकांश राज्यों में गवर्नर 2 वर्ष के लिए निर्वाचित होते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति का कार्यबाल 4 वर्ष है, जबकि फ्रांस में जमनी के राष्ट्रपति का कार्यकाल 7 वर्ष है। भारतीय राष्ट्रपति 5 वर्ष के लिए निर्वाचित

14 Cabinet, Parliamentary or Responsible executive

15 Strong *Modern Political Constitutions* 1963, p 236

या। फ्रांस के चतुर्थ गणराज्य के अनुच्छेद 29 के अनुसार वहाँ का राष्ट्रपति केवल एक ही बार पुनर्निर्वाचित किया जा सकता है।

कायपालिकाध्यक्ष के पुनर्निर्वाचन की व्यवस्था से नीतियाँ मजबूत एवं निरंतरता बनी रहती हैं। लेकिन इसके दोष भी हैं। पुनर्निर्वाचन की सम्भावना के कारण कायपालिका दृढ़ता एवं निष्पक्षतापूर्वक अपने दायित्व का सम्पादन नहीं कर पाती है। सत्य तो यह है कि स्वार्थी राजनीतिज्ञ का कायपालिका के रूप में नियुक्त किया जाना अभिशाप बन जाता है। लेकिन अमेरिका की भाँति कायपालिका के कार्यकाल को निश्चित करने के भी अपने दोष हैं। ऐसी अवस्था में प्रायः देश किसी परिपक्व राजनीतिज्ञ की सेवाओं से उस समय वंचित हो जाता है जबकि अनुभव एवं योग्यता की दृष्टि से पद के लिए वह प्रत्याशी सर्वाधिक उपयुक्त होता है। लीकॉक का कथन था कि इंग्लैण्ड में ग्लेडस्टोन, बेकसफील्ड, सलिसवरी एवं लायड जॉज के अनिवार्य पदत्याग को उस समय राष्ट्रीय क्षति माना जाता जबकि वे अपने राजनीतिक जीवन की चरमावस्था पर थे।¹⁷

कार्यपालिका की शक्तियाँ एवं कार्य

गेटेल के अनुसार कायपालिका के कार्यों को कूटनीतिक या राजनयिक (Diplomatic) सैनिक (Military), प्रशासकीय (Administrative), विधायी (Legislative) एवं न्यायिक (Judicial) में वर्गीकृत किया जा सकता है।¹⁸ गानर ने भी यही वर्गीकरण किया है, उन्होंने केवल क्रम बदल दिया है।¹⁹

राजनयिक कार्य

सभी देशों में प्रायः वैदेशिक मामला का संचालन कायपालिका का दायित्व होता है। राजनयिक कार्यों के अंतर्गत ही वैदेशिक नीति के संचालन सम्बन्धी विषय एवं कार्य आते हैं। कायपालिका द्वारा ही विदेशों में राजदूत नियुक्त किये जाते हैं और विदेशी राजदूतों की नियुक्ति को अपने देश में स्वीकार किया जाता है। विदेशी सरकारों को मायता देना, सुरक्षा, व्यापारिक, सांस्कृतिक सम्बन्धी सभी समझौते एवं संधियाँ कायपालिका द्वारा ही सम्पादित की जाती हैं।

कुछ देशों में संधि करने की शक्ति का उपयोग कायपालिका द्वारा व्यवस्थापिका के सहयोग से किया जाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में सीनेट दो तिहाई बहुमत से संधियों का स्वीकृत करती है। गोपनीयता रखने के लिए संधि वार्ता से व्यवस्थापिका को वृथका रखा जाता है। प्रथम विश्वयुद्ध-काल में गुप्त कूटनीति या राजनय (Secret Diplomacy) की तीव्र आलाचना की गयी थी।

17 Leacock Stephen *Elements of Political Science*, pp 183 184

18 Gettell *op cit*, pp 347 350

19 Garner *op cit* Ch XXIII

ग्रेट ब्रिटेन में संधि करने की शक्ति कायपालिका को प्राप्त है। ब्रिटिश संसद को संधि सम्पादन सम्बन्धी कोई अधिकार नहीं है। इस स्थिति का केवल यह अपवाद है कि यदि किसी संधि को क्रियावित एवं प्रभावी होने के लिए किसी विधि की आवश्यकता होती है तो संसद को संधि विषयक अधिकार प्राप्त हो जाते हैं। जर्मनी में छोटे मोटे समझौतों के अतिरिक्त सभी संधियाँ एवं समझौते निम्न सदन के समक्ष स्वीकृति हेतु प्रस्तुत किये जाते हैं। फ्रांस में समस्त संधियाँ को दोनों सदनों के समक्ष स्वीकृति हेतु रखा जाता है। स्विटजरलैंड में 15 वर्ष से अधिक समय के लिए सम्पादित संधियाँ को जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत किये जाने की अनिवार्य व्यवस्था है। संयुक्त राज्य अमेरिका में पारस्परिक व्यापार सम्बन्धी जैसे अंतर्राष्ट्रीय समझौतों को राष्ट्रपति अपने अधिकार भाग से ही सम्पादित कर सकता है। शेष सभी संधियों के लिए सीनेट की स्वीकृति आवश्यक है। अमेरिकी कांग्रेस के निम्न सदन—प्रतिनिधि सदन—को संधियों के सम्बन्ध में केवल अप्रत्यक्ष रूप में ही अधिकार प्राप्त है अर्थात् वह किसी संधि के लिए आवश्यक धनराशि को अस्वीकृत कर सकता है।

सैनिक कार्य

सामान्यतः कायपालिका का प्रमुख राज्य की सेनाओं का मुख्य सेनापति होता है। उदाहरणार्थ—अमेरिकी राष्ट्रपति जल, थल एवं नव सेनाओं का प्रमुख होता है। भारत का राष्ट्रपति भी प्रमुख सेनापति है। इस अधिकार के आधार पर ही वह सैनिक पदाधिकारियों की नियुक्ति करता है एवं उन्हें पदच्युत करता है तथा सेना की व्यवस्था एवं युद्ध का संचालन करता है।²⁰ युद्ध की घोषणा का अधिकार भी कायपालिका में निहित होता है। ब्रिटिश कायपालिका को युद्ध की घोषणा का अधिकार प्राप्त है। लेकिन “युद्ध संचालन के लिए आवश्यक धन को संसद स्वीकृत करती है। अतः व्यवहार में युद्ध की घोषणा के लिए संसद की स्वीकृति आवश्यक होती है।”²¹ संयुक्त राज्य अमेरिका में युद्ध की घोषणा का अधिकार कांग्रेस को है लेकिन राष्ट्रपति वदेशिक नीति एवं राजनय के संचालन से ऐसी स्थिति उत्पन्न कर सकता है कि युद्ध अनिवार्य एवं आवश्यक हो जाय। तृतीय एवं चतुर्थ फ्रेंच गणराज्यों में युद्ध की घोषणा करने के लिए दोनों सदनों की स्वीकृति आवश्यक थी।

युद्ध-काल में अमेरिकी राष्ट्रपति को मुख्य सेनापति होने के कारण सैनिक विधियों के क्रियान्वयन का अधिकार प्राप्त हो जाता है तथा युद्ध-काल में वह नागरिक अधिकारों एवं बढ़ी प्रत्यक्षीकरण के अधिकारों को निलम्बित कर सकता है। राष्ट्रपति उन अनेक विधियों को भी निलम्बित कर सकता है जो सैनिक अधिकारियों की दृष्टि से महत्वहीन हैं। इन जानाजा के उल्लंघन के लिए वह व्यक्तियों

20 Gettell *op cit*, p 348

21 Garner *op cit* p 654

को दण्डित भी कर सकता है।²² द्वितीय विश्वयुद्ध-काल में अमेरिकी कांग्रेस ने अनेक विधियाँ पारित की थीं। अनेक देशों की कार्यपालिकाओं को सकट काल या युद्ध काल में व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हो जाती हैं। भारतीय केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल को ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के समान ही युद्ध सम्बन्धी अधिकार प्राप्त हैं।

प्रशासकीय कार्य

कार्यपालिका का प्रमुख दायित्व व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित विधियों को क्रियावित्त करना होता है। इस हेतु कार्यपालिका अधीनस्थ प्रशासकीय अधिकारियों की नियुक्ति करती है, एवं उनकी सेवा की शर्तें निर्धारित करने तथा पदच्युत करने एवं निरीक्षण सम्बन्धी अधिकार भी उसे प्राप्त होते हैं। विभिन्न शासकीय विभागों की उसके द्वारा स्थापना की जाती है एवं उनका संगठन किया जाता है। जैसे, संयुक्त राज्य अमेरिका सहस्र राज्यों में कार्यपालिका की प्रशासकीय शक्ति पर व्यवस्थापिका अर्थात् कांग्रेस के उच्च सदन का नियन्त्रण होता है। अमेरिकी सीनेट दो तिहाई बहुमत से अमेरिकी राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियों को अनुमोदित करती है। स्मरणीय है कि अधिकारियों को पदच्युत करने की शक्ति केवल राष्ट्रपति को ही प्राप्त है। सभी देशों में सामान्यतः बहुसंख्यक प्रशासनिक अधिकारियों की नियुक्ति लोक सेवा आयोगों के अधीन प्रतियोगी परीक्षाओं के माध्यम से की जाती है।

अमेरिकी राष्ट्रपति की नियुक्ति करने की शक्ति का सम्बन्ध केवल उच्च राजनीतिक, यायिक एवं सैनिक पदाधिकारियों से ही होता है। चैकोस्लोवाकिया में मुख्य कार्यपालिका विश्वविद्यालयों के प्राचार्यों की भी नियुक्ति करता है। स्विट्जरलैंड में विभिन्न प्रशासकीय अधिकारियों की नियुक्ति व्यवस्थापिका द्वारा की जाती है। संयुक्त राज्य अमेरिका के घटक राज्यों में अनेक सावजनिक पदां पर नियुक्तियाँ जनता निर्वाचन की रीति से करती है। विधियों के क्रियाव्ययन हेतु कार्यपालिका द्वारा अनेक नियमों एवं उपनियमों का निर्माण किया जाता है।

प्रशासकीय शक्ति को आन्तरिक एवं कुछ दशा में गृहशक्ति की संज्ञा दी जाती है। फ्रांस में विधियों के क्रियाव्ययन एवं प्रशासन में भेद किया जाता है। विधियों के क्रियाव्ययन को कार्यपालिका के राजनीतिक या शासकीय कार्य (political or governmental functions) एवं द्वितीय अर्थात् प्रशासन का प्रशासकीय कार्य की संज्ञा प्रदान की जाती है।

विधायी कार्य

विधि निर्माण में कार्यपालिका महत्वपूर्ण भूमिका अदा करती है। समक्ष प्रणाली में कार्यपालिका विधि निर्माण में यथायत्न संसद का नतुत्व करती है। मन्त्र

मण्डल द्वारा ही व्यवस्थापिका के अधिवेशन आहूत, स्थगित एवं समाप्त किये जाते हैं। कायपालिका द्वारा ही व्यवस्थापिका के प्रथम सत्र का उद्घाटन किया जाता है। कायपालिका व्यवस्थापिका को विधित्त करके नवीन चुनावों की मांग कर सकती है। विधियों को प्रस्तावित करना एवं उनको सदन में पारित कराना सम्बन्धित मंत्रियों का दायित्व होता है। अध्यक्षात्मक प्रणाली में कायपालिका की विधि-निर्माण सम्बन्धी शक्तियाँ सीमित होती हैं। इन देशों में वह संसदीय कायपालिका की भाँति संसद का नेतृत्व नहीं करती। व्यवस्थापिका के अधिवेशन स्वतः नियमित रूप से होते हैं। अमेरिकी राष्ट्रपति विधि-निर्माण से अप्रत्यक्ष रूप से ही सम्बन्धित होता है। वह अमेरिकी कांग्रेस के नाम से देश भेजता है और इन संदेशों के माध्यम से ही वह कांग्रेस से विभिन्न विधियों के निर्माण का प्रस्ताव करता है। विधि प्रस्तावों की स्वीकृति या अस्वीकृति कांग्रेस पर निर्भर करती है। “गणतन्त्रों में कायपालिका को विशिष्ट मामलों पर विचार हेतु सकट-काल में संसद के विशेष अधिवेशन आहूत करने का अधिकार अनिवार्य रूप से प्राप्त होता है। सामान्यतः संविधान द्वारा ही व्यवस्थापिका के सत्रारम्भ सम्बन्धी व्यवस्था की जाती है और कार्यपालिका द्वारा संसद को आहूत करने की व्यवस्था नहीं की जाती है।”²³ संयुक्त राज्य अमेरिका, ब्रिटीश एवं ब्राजील के सम्बन्ध में यही सत्य है।

संसदीय देशों में संसद के प्रत्येक प्रथम सत्र में राज्याध्यक्ष अपने मापण में मंत्रिमण्डल की नीतियों का उल्लेख करता है। अध्यक्षात्मक प्रणाली में संसदीय देशों की भाँति राष्ट्रपति के मापण की कोई व्यवस्था नहीं होती। मानकर के अनुसार, “राजतन्त्रीय देशों में कायपालिका को व्यवस्थापिका के सत्रों का भविष्य के लिए स्थगित करने का अधिकार संविधान द्वारा प्रदान किया गया है। लेकिन गणराज्यों में इस प्रकार के अधिकार का अभाव होता है। संसदीय देशों में कायपालिका कुछ परिस्थितियों में व्यवस्थापिका के अधिवेशन का स्थगित कर सकती है।”²⁴ अध्यक्षात्मक देशों में संयुक्त राज्य अमेरिका की भाँति कायपालिका का विधानमण्डल के सत्रों को स्थगित करने का अधिकार केवल दोनों सदनों में विवाद उत्पन्न होने की अवस्था में ही प्राप्त होता है।

कार्यपालिका सकट काल में अध्यादेश (Ordinance) जारी कर सकती है। अध्यादेशों का विधानमण्डल द्वारा निमित्त विधियों के समान ही महत्व एवं प्रभाव होता है। कायपालिका-प्रमुख को निषेधाधिकार (Veto) की उत्साधारण शक्ति प्राप्त होती है अर्थात् वह विधानमण्डल द्वारा पारित विधियों का अपन हस्ताक्षर प्रदान करने से अस्वीकार कर सकता है या पुनः विचार हेतु उस पुनः सदन को वापस

23 Garner *op cit*, p 660

24 *Ibid*

भेज सकता है। विधानमण्डल द्वारा पारित विधियाँ कायपालिकाध्यक्ष द्वारा स्वीकृत किये जाने पर ही विधि बनते हैं। ग्रेट ब्रिटन में क्राउन का पूर्ण निषेधाधिकार प्राप्त है। ब्रिटिश संसद उसे समाप्त नहीं कर सकती। लेकिन यह केवल सिद्धान्त में ही सत्य है। मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था के विकास के साथ क्राउन द्वारा दीघकाल से निषेधाधिकार का प्रयोग नहीं किया गया है। फलस्वरूप वह निष्प्रभावी हो गया है। बर्गस का मत है कि इंग्लैंड के संविधान का यह मौलिक सिद्धान्त है कि क्राउन किसी अधिकार के प्रयोग में करने के कारण उसे खो नहीं देता है। अतः क्राउन का प्राप्त निषेधाधिकार प्रयोग के अभाव में निष्प्रभावी नहीं हो सकता। यह केवल सैद्धान्तिक स्थिति है। लोवेल (Lowell) ने उन सम्भावित परिस्थितियों का भी उल्लेख किया है जब क्राउन द्वारा निषेधाधिकार का प्रयोग किया जाना चाहिए। लेकिन व्यवहार में क्राउन द्वारा निषेधाधिकार शक्ति का दीघकाल से प्रयोग नहीं किया गया है।

संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति को प्राप्त निषेधाधिकार पूर्ण नहीं है। कांग्रेस के दोनों सदन यदि पुनः अपने दो तिहाई बहुमत से सम्बंधित विधि को पारित कर देते हैं तो राष्ट्रपति का निषेधाधिकार निष्प्रभावी हो जाता है। अमेरिकी राष्ट्रपति को निषेधाधिकार के कारणों का भी उल्लेख करना पड़ता है। निषेधाधिकार का उद्देश्य यह है कि व्यवस्थापिका द्वारा शीघ्रता में पारित अविवेकीय विधियों को पारित होने से रोका जाय। हेमिल्टन (Hamilton) का मत था कि निषेधाधिकार के अभाव में कायपालिका क्रमशः सत्ता विहिन हो जाती है। निषेधाधिकार कायपालिका के लिए ढाल का काय ही नहीं करता अपितु दलीय भावना एवं शीघ्रता तथा समुचित विचार विमर्श के अभाव में पारित विधियों पर पुनः विचार के अवसर प्रदान करता है। निषेधाधिकार के द्वारा कायपालिका व्यवस्थापिका से अपने नियंत्रण पर पुनर्विचार करने को कहती है।

तृतीय एवं चतुर्थ फ्रेंच गणराज्य में कायपालिका को आंशिक निषेधाधिकार (suspensive veto) प्राप्त था जिसका उद्देश्य फ्रेंच संसद द्वारा पारित एवं राष्ट्रपति द्वारा अस्वीकृत विधियों पर पुनर्विचार की व्यवस्था करना था। अस्वीकृत विधियों को यदि पुनः सामान्य बहुमत से फ्रेंच विधानमण्डल द्वारा पारित कर दिया जाता तो वह राष्ट्रपति की अस्वीकृति के बावजूद भी विधि बन जाती थी।

यायिक कार्य

कायपालिका द्वारा अनेक यायिक कार्य भी सम्पादित किये जाते हैं। सभी स्तर के यायाधीशों को उसके द्वारा नियुक्त किया जाता है और अयोग्य एवं भ्रष्ट यायाधीशों को पदच्युत किया जाता है। कुछ देशों में उच्च यायाधीशों को विधानमण्डल द्वारा प्रस्ताव पारित करके प्रायना करने पर कायपालिका पदच्युत कर सकती है। सभी देशों की कायपालिका के प्रमुखा या अध्यक्षों का यायालय द्वारा दण्डित अपराधियों को

क्षमा करने, दण्ड को कम करने अथवा स्थगित करने के अधिकार प्राप्त होते हैं। विद्रोहियों को आशिक व सामूहिक क्षमादान प्रदान करने का अधिकार भी उसे होता है। ब्रिटेन तथा भारत में क्षमादान की शक्ति का प्रयोग गृहमन्त्री के परामर्श पर किया जाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका के अनेक राज्यों में क्षमादान के सम्बन्ध में राज्यपाला को परामर्श देने के लिए परामर्शदायी परिषदें होती हैं। लेकिन महामियोग के अपराधियों को कायपालिका क्षमा प्रदान नहीं कर सकती। अमेरिकी राष्ट्रपति को अपराधी को दण्ड देने के पश्चात् या पूर्व क्षमा प्रदान करने का अधिकार प्राप्त है।

लोकतांत्रिक देशों में शासन के विभिन्न विभागों को प्रशासन सम्बन्धी नियम एवं उपनियम बनाने के अधिकार होते हैं। इन नियमों के अन्तर्गत कायपालिका द्वारा नियम भी दिये जाते हैं। अतः प्रशासकीय विधि के अधीन कायपालिका को अद्वैतीय शक्तियाँ प्राप्त होती हैं।

संसदीय कायपालिका

संसदीय देशों में वास्तविक कायपालिका अर्थात् मन्त्रिमण्डल विधिक दृष्टि से व्यवस्थापिका के प्रति अपने कार्यों एवं नीतियों के लिए प्रत्यक्ष उत्तरदायी होती है। नाममात्र की कायपालिका अर्थात् क्राउन या राष्ट्रपति पूर्णरूपेण अनुत्तरदायी होता है। राष्ट्रपति या क्राउन के प्रत्येक कार्य के लिए कोई न कोई मन्त्री उत्तरदायी होता है।

संसदीय कायपालिका की परिभाषा गानर के शब्दों में निम्न है

“मन्त्रिमण्डलीय सरकार वह पद्धति है जिसमें यथाय कायपालिका—मन्त्रिमण्डल या मन्त्रीगण—अपनी राजनीतिक नीतियों या कार्यों के लिए प्रत्यक्ष या विधिक रूप से व्यवस्थापिका अथवा उसके एक सदन (प्रायः लोकप्रिय सदन) के प्रति और अन्तिम रूप में निवाचकों के प्रति उत्तरदायी होती है। उपाधिकारी या नाममात्र की कायपालिका जो राज्य का प्रमुख होती है, किसी के प्रति भी उत्तरदायी नहीं होती।”

संसदीय कायपालिका की मुख्य विशेषताएँ निम्न हैं

(1) दो प्रकार की कायपालिकाएँ—संसदीय प्रणाली में दो प्रकार के प्रमुख होते हैं नाममात्र का अध्यक्ष (nominal head) एवं यथाय कायपालिका (real executive)। नाममात्र की कायपालिका वशानुगत या निर्वाचित होती है। इसको नाममात्र की शक्तियाँ प्राप्त होती हैं। यह राज्य एवं शासन दोनों का ही अध्यक्ष होता है। यथाय कायपालिका—मन्त्रिमण्डल—इसके नाम पर सम्पूर्ण शक्तियाँ वा प्रयोग करती है। शासन के अर्थ सभी सदस्य उसके अधीन होते हैं। नाममात्र की कायपालिका केवल उपाधिकारी प्रमुख होता है। वह राज्य की प्रतिष्ठा एवं गरिमा का प्रतीक होता है। उदाहरणार्थ, इंग्लैंड की रानी वहाँ की नाममात्र की प्रमुख हैं, वास्तविक कायपालिका शक्ति इंग्लैंड के मन्त्रिमण्डल में निहित है। भारत में राष्ट्रपति की स्थिति

भी ब्रिटिश सम्राट के ही समान है। भारतीय संविधान द्वारा सभी शक्तियाँ राष्ट्रपति में अधिष्ठित हैं लेकिन मंत्रिमण्डल व सदस्य उसको सहायता एवं परामर्श हेतु नियुक्त किये जाते हैं जो लोकसभा के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होते हैं। अतः भारतीय राष्ट्रपति नाममात्र की कार्यपालिका है। केन्द्रीय मंत्रिमण्डल यथार्थ या वास्तविक कार्यपालिका है। नाममात्र की कार्यपालिका राज्य का अध्यक्ष है जबकि कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग उसके नाम पर मंत्रिमण्डल करता है। वास्तविक या यथार्थ कार्यपालिका निर्वाचित होती है एवं अपने सभी कार्यों के लिए विधानमण्डल के प्रति उत्तरदायी होती है।

(2) कार्यपालिका एवं व्यवस्थापिका में घनिष्ठ सम्बन्ध—संसदीय प्रणाली में शक्ति पृथक्करण का सिद्धांत मान्य नहीं है। यथार्थ कार्यपालिका—मंत्रि-परिषद्—के सदस्य व्यवस्थापिका के सदस्य होते हैं। सामान्यतः विधानमण्डल के निम्न सदन के बहुमत दल की मंत्रि-परिषद् के निर्माण का अधिकार होता है। बहुमत दल के नेता को प्रधानमंत्री के पद पर नियुक्त किया जाता है। किसी व्यक्ति को जब मंत्री नियुक्त किया जाता है, उस समय उसके लिए व्यवस्थापिका का सदस्य होना आवश्यक नहीं होता। लेकिन ऐसे व्यक्तियों को एक निश्चित समय के भीतर विधानमण्डल का सदस्य हो जाना चाहिए अथवा उन्हें मंत्री पद से हटाना पड़ता है। मंत्रिमण्डल के सदस्यों द्वारा विधि निर्माण में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई जाती है। सत्य तो यह है कि मंत्रिमण्डल विधानमण्डल का नेतृत्व करता है। फलस्वरूप शासन के व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका अंगों में पारस्परिक सहयोग सम्भव होता है।

(3) मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व—संसदीय प्रणाली के अंतर्गत कार्यपालिका (मंत्रिमण्डल) व्यवस्थापिका के प्रति अपने कार्यों एवं नीतियों के लिए उत्तरदायी होती है। इसका अर्थ है कि मंत्रिमण्डल उसी समय तक पदार्कूट रह सकता है जब तक कि उसे व्यवस्थापिका का विश्वास प्राप्त होता है। मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित होने या किसी विधेयक या बजट के अस्वीकृत होने पर मंत्रिमण्डल को पदत्याग करना पड़ता है। इसके अतिरिक्त व्यवस्थापिका मंत्रिमण्डल से प्रश्न पूछकर अथवा निर्देश एवं 'काम रोको' प्रस्तावों के माध्यम से उस पर नियंत्रण रखती है।

(4) सामूहिक उत्तरदायित्व—इसका अर्थ यह है कि सभी मंत्रीगण व्यवस्थापिका के प्रति संयुक्त या सामूहिक रूप से उत्तरदायी होते हैं। नीति निर्धारण के समय सभी मंत्रियों को अपनी राय व्यक्त करने का अवसर होता है। एक बार निर्णय हो जाने पर हर मंत्री विधानमण्डल एवं जनता के समक्ष उस नीति का समर्थन करने के लिए बाध्य है, भले ही वह व्यक्तिगत रूप से उस निर्णय से सहमति न रखता हो। अतः व्यवस्थापिका के समक्ष सभी सदस्य मंत्रिमण्डल की नीतियों के लिए उत्तरदायी होते हैं। यदि कोई मंत्री मंत्रिमण्डल के निर्णय से असहमति रखता है तो ऐसी अवस्था में

उस पदत्याग कर देना चाहिए। किसी एक विभाग के मंत्री द्वारा यदि कोई भूल की जाती है तो सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल उसके लिए उत्तरदायी होता है और सभी मंत्री अपने पद से त्यागपत्र दे देते हैं। अतः सभी एक साथ डूबते और एक साथ तरत हैं (They swim and sink together)। यह सम्भव है कि किसी अयोग्य सुरक्षा मंत्री की भूल के लिए सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पड़े। लेकिन इसका यह अर्थ नहीं है कि किसी मंत्री की व्यक्तिगत त्रुटि एवं भ्रष्ट आचरण के लिए भी सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल को पद-त्याग करना पड़ेगा। अपनी व्यक्तिगत भूल के लिए केवल सम्बन्धित मंत्री को ही त्यागपत्र देना पड़ता है। उदाहरणार्थ, वित्तमन्त्री डाल्टन (Dalton) को ही बजट के रहस्यों के पूर्व प्रकाशन के लिए ब्रिटिश मंत्रिमण्डल से त्यागपत्र (1947 ई.) देना पड़ा था। जॉन प्राय्यूमा को किस्टन कीलर नामक सुदरी से सम्बन्धित होने के कारण अपने पद से त्यागपत्र देना पड़ा था। लॉर्ड सन्वटन एवं लॉर्ड जेम्स को भी मई 1973 ई. में इसी प्रकार की चारित्रिक भ्रष्टता एवं सुदरियों के साथ सम्बन्धित होने के कारण मंत्रिमण्डल में हटना पड़ा था।

(5) प्रधानमंत्री द्वारा नेतृत्व—प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल का वास्तविक नेता या प्रमुख होता है। वह मंत्रिमण्डल के सदस्यों का चयन करता है, सभी विभागों के कार्यों का निरीक्षण करता है तथा उनके मध्य समन्वय स्थापित करता है। यदि किसी मंत्री के कार्य से वह असंतुष्ट होता है तो सम्बन्धित मंत्री से त्यागपत्र की मांग कर सकता है या उस पदच्युत कर सकता है। वह मंत्रिमण्डल की बैठकों की अध्यक्षता करता है। विधानमण्डल में वह बहुमत दल एवं शासन का नेता और प्रवक्ता होता है। लास्की के शब्दों में, 'उसकी स्थिति मंत्रिमण्डल के जन्म, जीवन एवं मृत्यु की दृष्टि से केंद्रीय होती है।' प्रधानमंत्री को विधानमण्डल को भंग करने की मांग करने का भी अधिकार होता है।

संसदीय कायपालिका के गुण

(1) कायपालिका एवं व्यवस्थापिका के मध्य पूर्ण सामंजस्य एवं सहयोग होता है। विलोवी के अनुसार, "यह पद्धति उत्तरदायित्व, निर्देशन एवं प्रभुत्व की एकता का समर्थन करती है। इसमें शासन के विभिन्न अंगों के मध्य सघर्ष असम्भव हो जाता है।" कायपालिका एवं व्यवस्थापिका में एक ही दल की प्रमुखता होने से इसमें मतभेद एवं गतिरोध की सम्भावना नहीं होती।

(2) कायपालिका के स्वेच्छाचारी एवं अनुत्तरदायी होने की सम्भावना नहीं होती। मंत्रिमण्डल की दृष्टि सदैव ही जनमत पर होती है।

(3) यह प्रणाली पर्याप्त नमनीय है। अवसर के अनुरूप बेजहोद व अनुसार, जनता शासन का चुनाव कर सकती है। प्रथम विश्वयुद्ध के बाद एस्कविथ (Asquith) के स्थान पर लॉयड जॉर्ज (Lloyd George) को बिना किसी कठि

नाई के प्रधानमंत्री चुन लिया गया था। इसी प्रकार चर्चिल को चेम्बरलैन के स्थान पर द्वितीय विश्व युद्ध के समय प्रधानमंत्री नियुक्त किया गया था।

(4) इस पद्धति का शैक्षणिक मूल्य भी है। सुदृढ़ एवं समठित दलीय व्यवस्था के अभाव में इस पद्धति की सफलता सदिग्ध होती है। 'दलीय प्रणाली' एवं उसकी कायपद्धति, प्रचार, निर्वाचन आदि से जनता को पर्याप्त राजनीतिक शिक्षा एवं चेतना प्राप्त होती है।⁶ लेकिन इसे हम केवल ससदीय प्रणाली की ही विशेषता या गुण नहीं मान सकते।

(5) ससदीय प्रणाली में कायपालिका एवं व्यवस्थापिका के मध्य सामंजस्य आवश्यक होता है। इससे शासन-काय को शीघ्रता एवं विश्वासपूर्वक सम्पादित किया जाता है तथा कायपालिका को प्रत्येक विषय में शीघ्र निर्णय लेने एवं निश्चिततापूर्वक अपने दायित्वा को सम्पादित करने में सहायता मिलती है।

ससदीय कायपालिका के दोष

(1) शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत के अनुसार कायपालिका एवं व्यवस्थापिका का एकीकरण नागरिक स्वतन्त्रता की दृष्टि से घातक होता है।

(2) ससदीय प्रणाली दलीय सरकार होती है। इसके लिए दलीय पद्धति एवं कठोर दलीय अनुशासन का विकास आवश्यक होता है। अतः ब्राइस के अनुसार, "यह पद्धति दलीय भावना को बढ़ावा देती है। राष्ट्र के समक्ष महत्वपूर्ण नीति सम्बन्धी प्रश्न न होने पर भी (राजनीतिक) पदों के लिए दला में सदैव संचय होता रहता है।"⁷ विरोधी दल द्वारा सदैव ही शासन की नीतियों का केवल विरोध के लिए विरोध किया जाता है। अतः इस पद्धति के अंतर्गत समय एवं शक्ति का अप्रयोज्य अधिक अपव्यय होता है।

(3) सिजविक के अनुसार इस प्रणाली का प्रमुख दोष यह है कि मंत्रियों का बहुत सा समय केवल विधि निमाण में ही व्यतीत हो जाता है। फलस्वरूप वे अपना पूरा ध्यान एवं समय कायपालिका के दायित्वा के सम्पादन में नहीं दे पाते हैं।

(4) ससदीय प्रणाली में शासन में स्थायित्व का अभाव होता है। मंत्रिमण्डल का कायकाल व्यवस्थापिका की कृपा पर निर्भर करता है। दलीय अनुशासन एवं साठन के कारण यह दाप कम होता जा रहा है परन्तु बहुदलीय पद्धति प्रधान देशों में यह दोष अधिक स्पष्ट है और उसके परिणाम घातक हैं। फ्रांस के चतुर्थ गणराज्य में मंत्रिमण्डल का कायकाल अत्यन्त अल्प रहा था। बहुदलीय पद्धति के कारण फ्रांस में राजनीतिक अस्थिरता व्यापक रूप से फैल गयी थी जिससे मुक्ति नवीन (फ्रांस का पंचम गणराज्य) संविधान का निर्माण संतो प्राप्त हुई है।

26 Gilchrist *Principles of Political Science*, 1930, pp 243-44

27 Bryce *Modern Democracies*, Vol II, 1929, p 512

(5) ससदीय प्रणाली का एक दोष यह भी है कि सकट काल में कायपालिका अपेक्षाकृत शीघ्र निणय करने में असमर्थ रहती है। डायसी के अनुसार इस व्यवस्था के दो प्रधान दोष हैं। प्रथम, यह वस्तुतः दलीय शासन है अर्थात् ऐसे व्यक्तियों का शासन होता है जो दल के सदस्य होने के कारण नेतृत्व प्राप्त करते हैं, दल के कारण सत्ता में आते हैं तथा उनकी नीतियाँ दलीय रंग में रंगी रहती हैं।²⁸ ससदीय कायपालिका बहुल कायपालिका (plural executive) है। मंत्रिमण्डल एक समिति है। अतः यह युद्ध एवं राष्ट्रीय सकट में कमजोर सिद्ध होती है। द्वितीय, मंत्रिमण्डल ससद के हाथों में खिलौना बन सकता है।

ससदीय शासन की प्रधान आलोचना यह है कि कठोर दलीय अनुशासन के कारण मंत्रिमण्डल का अधिनायकत्व स्थापित हो जाता है। स्वामी सेवक एवं सेवक स्वामी बन गया है अर्थात् ससद मंत्रिमण्डल की अनुचर बन गयी है। प्रधानमंत्री की स्थिति मंत्रिमण्डल में केन्द्रीय होती है। अतः लास्की का मत था कि मंत्रिमण्डल के हाथों में विधायी एवं कायपालिका शक्तियों का केन्द्रीकरण व्यक्तिगत स्वतन्त्रता एवं अधिकारों की दृष्टि में घातक है। उपरोक्त आलोचना तकसगत नहीं है। ससदीय प्रणाली आधुनिक प्रतिनिधिमूलक प्रजातन्त्र में सर्वाधिक श्रेष्ठ पद्धति है एवं सिडनी लो का यह कथन सत्य है कि इस प्रणाली के अतःगत लोकतन्त्रीय सिद्धांत की सर्वाधिक रक्षा होती है।

अध्यक्षात्मक कार्यपालिका

अससदीय कायपालिका का अध्यक्षीय कायपालिका भी कहते हैं। स्ट्रांग के अनुसार कायपालिका हमेशा ही किसी के प्रति उत्तरदायी होती है, चाहे तो ससद के प्रति या एक निश्चित समय के पश्चात् जनता के प्रति। “यदि कायपालिका निश्चित अवधि के पश्चात् निर्धारित रूप से किसी व्यापक निकाय के प्रति उत्तरदायी होती है एवं ससदीय क्रिया से उसे हटाया नहीं जा सकता तो उसे अससदीय या स्थिर (Fixed) कायपालिका कहेंगे।”²⁹ स्ट्रांग ने इसे अधिक स्पष्ट करत हुए कहा है कि “अध्यक्षात्मक प्रणाली के अतःगत संविधान द्वारा प्रदत्त कायपालिका शक्तियाँ उस पदाधिकारी को प्राप्त होती हैं जो कायपालिका पद के लिए चुना जाता है।”³⁰ अतः अध्यक्षीय प्रणाली में कायपालिका अपने कार्यकाल के सम्बन्ध में सर्वैधानिक दृष्टि से व्यवस्थापिका से स्वतन्त्र होती है एवं अपनी राजनीतिक नीतियों के लिए व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं होती। इसकी मुख्य विशेषताएँ इस प्रकार हैं

28 Dickey *Cabinet v Presidential Government*, cited by Garner *op cit*, Footnote No 23, pp 390 91

29 Strong *op cit* p 74

30 *Ibid*, p 261

(1) अध्यक्षतात्मक प्रणाली में नाममात्र (Titular) एवं वास्तविक (Real) कार्यपालिका का भेद नहीं होता। कार्यपालिका का अध्यक्ष नाममात्र का अध्यक्ष नहीं होना। संविधान द्वारा प्रदत्त सभी शक्तियों का प्रयोग उसी के द्वारा किया जाता है। वही यथाथ कार्यपालिका होती है। राज्य तथा कार्यपालिका का अध्यक्ष एक ही व्यक्ति होता है।

(2) इस प्रणाली के अंतर्गत कार्यपालिका व्यवस्थापिका व प्रति उत्तरदायी नहीं होती और न उसकी सहायता पर ही निर्भर करती है। उदाहरणार्थ, अमेरिकी राष्ट्रपति कांग्रेस के प्रति उत्तरदायी नहीं होता है और न उसका कार्यकाल हो व्यवस्थापिका के सहयोग पर निर्भर होता है। वह चार वर्ष अर्थात् निश्चित कार्यकाल के लिए निर्वाचित होता है।

(3) अध्यक्षतात्मक प्रणाली के अंतर्गत कार्यपालिका जनता द्वारा निश्चित कार्यकाल के लिए चुनी जाती है और उसे पद के दुरुपयोग के अपराध पर महान्याय द्वारा ही पदच्युत किया जा सकता है।

(4) कार्यपालिका अर्थात् राष्ट्रपति द्वारा व्यवस्थापिका को भंग नहीं किया जा सकता। व्यवस्थापिका का कार्यकाल और उसकी शक्तियाँ एवं अधिकार भी संविधान द्वारा निश्चित होते हैं।

(5) अध्यक्षतात्मक प्रणाली में शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत को मायता दी गयी है, फलस्वरूप कार्यपालिका एवं व्यवस्थापिका की शक्तियाँ पृथक्-पृथक् होती हैं। कार्यपालिका के सदस्य व्यवस्थापिका के सदस्य नहीं होते हैं। उदाहरणार्थ, अमेरिकी राष्ट्रपति एवं उसके मंत्रिमण्डल के सदस्य कांग्रेस के किसी सदन के सदस्य नहीं होते और यह भी आवश्यक नहीं है कि वे एक ही राजनीतिक दल के सदस्य हों या बहुमत दल के ही सदस्य हों। वे राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होते हैं एवं उसके प्रसाद परन्तु ही पदालूढ रहते हैं। वे उसके मंत्री नहीं अपितु सचिव (Secretary) होते हैं। इंग्लैंड के मंत्रियों की भांति वे संसदीय नेता नहीं होते।

संसदीय प्रणाली में सिद्धांततः व्यवस्थापिका या संसद की सर्वोच्चता होती है। कार्यपालिका संसद के अधीन होती है एवं उसी के प्रति उत्तरदायी होती है। इसके विपरीत, अध्यक्षतात्मक प्रणाली में कार्यपालिका एवं व्यवस्थापिका एक-दूसरे के समान होती हैं। दोनों का कार्यकाल निश्चित एवं शक्तियाँ निर्धारित होती हैं। दोनों एक-दूसरे से स्वतंत्र होती हैं और एक-दूसरे को नियंत्रित नहीं करती। अध्यक्षतात्मक प्रणाली के गुण

(1) संसदीय प्रणाली की तुलना में अध्यक्षतात्मक कार्यपालिका अधिक स्थिर होती है। कार्यपालिका निश्चित समय के लिए जनता द्वारा निर्वाचित होती है। वह व्यवस्थापिका द्वारा हटाई नहीं जा सकती है और न संसदीय कार्यपालिका की भांति विधानमण्डल का भंग करने का उस अधिकार प्राप्त है।

(2) अध्यक्षात्मक कायपालिका अपेक्षाकृत अधिक कायकुशल होती है। एक व्यक्ति में शक्ति निहित होने के कारण निणय शीघ्रतापूर्वक किय जा सकते हैं।

(3) मन्त्रियों का व्यवस्थापिका से कोई सम्बन्ध न होने के कारण वे अपना अधिकाधिक समय प्रशासन को देते हैं।

(4) विधानमण्डल में दलीय अनुशासन अपेक्षाकृत कम होता है।

(5) अध्यक्षात्मक प्रणाली के अन्तर्गत राष्ट्रपति के पुनर्निर्वाचन की व्यवस्था होती है। अतः नीतियों में क्रम एवं स्थायित्व की सम्भावना बनी रहती है। साथ ही एक व्यक्ति के अधिनायकत्व की स्थापना का भय नहीं रहता। शक्ति पृथक्करण पर आधारित होने के कारण शासन की सम्पूर्ण सत्ता किसी एक व्यक्ति या व्यक्ति समूह में केन्द्रित नहीं हो पाती।

अध्यक्षात्मक प्रणाली के दोष

(1) अध्यक्षात्मक पद्धति में राष्ट्रपति के निरकुश होने की सम्भावना होती है। जनप्रतिनिधियाँ—विधानमण्डल—के नियन्त्रण से वह स्वतन्त्र होता है। उसका कार्यकाल निश्चित होता है एवं उसे उसके पद से उसके कार्यकाल के मध्य में हटाया नहीं जा सकता। एस्मिन के अनुसार यह प्रणाली निरकुश, अनुत्तरदायी एवं खतरनाक होती है।³¹ संविधान के अनुसार अध्यक्षात्मक कायपालिका अपने कार्यकाल में अपनी इच्छा अनुसार शासन कर सकती है और जब तक उसका आचरण आपत्तिजनक नहीं होता वह पदच्युत नहीं किया जा सकता। वह अनुत्तरदायी इस अर्थ में है कि वह व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं है। गानर के अनुसार अमेरिकी कांग्रेस राष्ट्रपति की निन्दा कर सकती है, उसे परिस्थितियों के अनुकूल शक्तियाँ देने से इन्कार कर सकती है, उसके निषेधाधिकारों को अमान्य ठहरा सकती है, लेकिन वह संविधान प्रदत्त उसकी शक्तियों को कम या सीमित नहीं कर सकती।³²

(2) अध्यक्षात्मक प्रणाली के अन्तर्गत कार्यपालिका एवं व्यवस्थापिका में आधुनिक दिन गतिरोध उत्पन्न होते रहते हैं। कार्यपालिका द्वारा व्यवस्थापिका में विधेयक प्रस्तावित नहीं किये जा सकते। कार्यपालिका जब एक दलकी होती है और व्यवस्थापिका में दूसरे दल का बहुमत होता है तो ऐसी अवस्था में शासन का कार्य सुचारु रूप से नहीं चल पाता है और एक दूसरे पर उनके द्वारा दापारापण किय जाते हैं। दोनों ऐसी स्थिति में एक दूसरे के विरोधी बन जाते हैं। जाइस का कथन है कि शक्ति-पृथक्करण के फलस्वरूप स्वाभाविक एकतायुक्त संगठनों में भी बरबस अलगाव उत्पन्न हो जाता है। कार्यपालिका एवं विधानमण्डल दोनों एक दूसरे पर उत्तरदायित्व धारण

31 Esmein *Drict Constitutional* p 419 cited by Garner *op cit* (5th edn 1909) p 395

32 Garner *op cit*, pp 395 96

का प्रयत्न करते हैं एवं समय-समय क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवाद भी उत्पन्न होते रहते हैं।

(3) अध्याक्षात्मक प्रणाली की विधि निर्माण प्रक्रिया भी दोषपूर्ण होती है। बहु-समिति व्यवस्था (Multiple Committee System) की प्रधानता होन के कारण विधि निर्माण में विलम्ब, अस्पष्टता एवं पारस्परिक विरोध स्वाभाविक होता है।

विलोबो के अनुसार अध्याक्षात्मक शासन प्रणाली के दोष निम्न हैं—इस पद्धति में शासन सत्ता एवं उत्तरदायित्व कई अंगों में विभाजित होता है। इनमें एक दूसरे के प्रति ईर्ष्या होती है। परस्पर सहयोग कठिन हो जाता है। शासन प्रणाली अपेक्षाकृत अपरिवर्तनशील होती है। शासन के विभिन्न अंगों में विवाद स्वाभाविक होते हैं जिनका निणय 'नायपालिका' ही कर सकती है।³³ ब्रिटिश 'नायपालित्री वेजहोर्ट'³⁴ ने अध्याक्षात्मक प्रणाली के दोषों को निम्न शब्दों में व्यक्त किया है—“इस प्रणाली में नायपालिका पंगु बन जाती है क्योंकि वह उन विधियों को पारित कराने में असमर्थ होती है जिनकी उसके द्वारा आवश्यकता अनुभव की जाती है। विधानमण्डल उत्तरदायित्वविहीन ढंग से कार्य करने के कारण विगड़ जाते हैं। वस्तुतः नायपालिका अपने नाम के अनुकूल नहीं रह जाती। वह अपने निणयों को क्रियान्वित करने में असफल रहती है। विधानमण्डल का नैतिक पतन हो जाता है क्योंकि स्वतन्त्र होने के कारण उसके द्वारा ऐसे निणय किये जाते हैं जिनका फल स्वयं उसे नहीं अपितु दूसरा को भोगना पड़ता है। राष्ट्रपति निश्चित समय के लिए निर्वाचित होता है। अपने पद से इस अवधि में उसे हटाया नहीं जा सकता। सभी व्यवस्थाएँ निश्चित समय के लिए होती हैं। इसमें नमनीयता के तत्व का अभाव होता है, सभी कुछ कठोर, निश्चित एवं निर्धारित होता है।’

(4) राष्ट्रपति के निर्वाचन के समय देश में बड़ी उथल-पुथल होती है। कभी कभी तो विद्रोह तक हो जाते हैं। यह दक्षिण अमेरिकी राज्यों, न कि संयुक्त राज्य अमेरिका, के सम्बन्ध में अधिक सत्य है।

(5) अध्याक्षात्मक पद्धति में राष्ट्रपति के सचिवों को विधानमण्डल की कार्यवाही में भाग लेने की कोई सुविधा प्राप्त नहीं है, अतः विधानमण्डल एवं प्रशासन में कोई जीवनदायी सम्पर्क नहीं होता। शासन की आवश्यकताओं को विधानमण्डल समझने में असमर्थ रहने के कारण शासन की मांगों को उसके द्वारा अस्वीकार किया जा सकता है। वह उनकी उपेक्षा एवं अवहेलना भी कर सकता है।

33 Willoughby *The Governments of Modern States*, pp 259 60

34 Bagshot *The English Constitution*, Ch 1, 1963, pp 69 81

18

ब्रिटिश ससदीय अथवा मन्त्रिमण्डलीय कार्यपालिका [BRITISH PARLIAMENTARY EXECUTIVE]

ससदीय कार्यपालिका का सर्वश्रेष्ठ उदाहरण ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल है। सी एफ स्ट्रांग के अनुसार, "शासन के क्षेत्र में इंग्लैण्ड की मन्त्रिमण्डलीय कार्यपालिका का विकास सर्वाधिक शिक्षाप्रद है।"¹ ब्रिटिश ससदीय प्रणाली का विश्व के अनेक देशों जैसे कनाडा, आस्ट्रेलिया, भारत, यूजीलैण्ड आदि ने अनुगमन किया है।

मन्त्रिमण्डल इंग्लैण्ड की यथाथ कार्यपालिका है। डायसी के अनुसार, "राज्य का हर कार्य सम्राट के नाम पर किया जाता है परन्तु इंग्लैण्ड के शासन की वास्तविक कार्यपालिका मन्त्रिमण्डल है।"² यद्यपि विधिक दृष्टि से प्रभुसत्ता सम्राट एवं ससद में अधिष्ठित है, लेकिन व्यवहार में मन्त्रिमण्डल ससद एवं सम्राट दोनों की शक्तियाँ का उपयोग करता है। मन्त्रिमण्डल, संयोग एवं योजना तथा अक्सर एवं मुक्ति की सत्तान है। ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध में व्यक्त विभिन्न विज्ञानों ने निम्न मत उसके महत्त्व को व्यक्त करते हैं। ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल सायेल ने अनुसार, "राजनीतिक महाराज का आधार स्तम्भ है।"³ रेमजे म्योर के शब्दा में, "ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल राज्य रूपी जहाज का चालक चक्र है।"⁴ जॉन मेरियट ने अनुसार, "मन्त्रिमण्डल यह धुरी है जिसके चारों तरफ सम्पूर्ण राजनीतिक यंत्र घूमकर घूमता है।"⁵ एस एस एमरो

1 Strong *op cit*, 1963, p 237

2 Dicey *The Law of the Constitution*, 1959, p 162

3 Cabinet is "the keystone of political arch"—Lowell; cited by Ogg and Zink *Modern Foreign Governments*, 1956, p 86

4 Cabinet is 'the steering wheel of the ship of the State'—Ramsay Muir *How Britain is Governed op cit*, p 63

5 Cabinet is "the pivot round which the whole political machinery practically revolves"—John Marriott *English Political Institutions* 1955, p 69

के अनुसार मंत्रिमण्डल शासन का केन्द्रीय निर्देशक यन्त्र है।⁶ 19वीं सदी के प्रसिद्ध ब्रिटिश विधिशास्त्री बेजहोट के अनुसार, “मंत्रिमण्डल राज्य के विधायी भाग को कायपालिका अंग से जोड़ने वाला बकसुआ है।” ग्लेडस्टोन के अनुसार, “मंत्रिमण्डल सूयपिण्ड है जिसके चारों तरफ अंग लघु नक्षत्र चक्कर काटते हैं।”⁷ डायसी के अनुसार, “मंत्रिमण्डल इंग्लैण्ड की वास्तविक कायपालिका है यद्यपि सब काय राजा के नाम पर किया जाता है।”⁸ एक अन्य सदस्य म ग्लेडस्टोन ने “मंत्रिमण्डल की एक ऐसे त्रिमुखी यन्त्र से तुलना की है जो ब्रिटिश संविधान को त्रियायित करने के लिए राजा या रानी, लॉर्डस या कामंस सभा को एक सूत्र में बाँधता है।”⁹

सिडनी लो के अनुसार, “इंग्लैण्ड के अभिसमयों के अनुसार मंत्रिमण्डल उत्तरदायी कायपालिका है जिसका प्रशासन पर पूर्ण नियन्त्रण होता है एवं जिसके सम्पूर्ण काय व्यापार का निर्देशन किया जाता है लेकिन इस पर प्रतिनिधि सदन (कॉमंस सभा) जिसके प्रति यह अपने कार्यों एवं भूला के लिए उत्तरदायी है, का कठोर नियन्त्रण होता है।”¹¹

मंत्रिमण्डल को ब्रिटिश संविधान का केन्द्रीय तत्व एवं मुख्य लक्षण माना जाता है। यह ब्रिटिश शासन का एकमात्र महत्वपूर्ण यन्त्र है। ब्रिटिश मंत्रिमण्डल को 1937 ई में Ministers of the Crown Act के पारित होने तक कोई विधिक मायता प्राप्त नहीं थी अर्थात् इसका आधार कोई संसदीय विधि नहीं थी। इसका विकास ऐतिहासिक परिस्थितियाँ एवं संयोग का परिणाम है। यह परम्पराओं की देन है। यह जानबूझकर निर्मित संस्था नहीं है। ब्रिटिश मंत्रिमण्डल बहुमत दल के संसदीय प्रमुखों का स्थायी परंतु अनौपचारिक संगठन है।

- 6 Cabinet is “the central directing instrument of the Government” —L S Amery *Thoughts on the Constitution*, 1964 p 70
- 7 Cabinet is a ‘combining hyphen which joins a buckle which fastens the legislative part of the state with the executive part’ —Walter Bagehot *The English Constitution*, 1963, p 68
- 8 Cabinet is “the solar orb round which other bodies revolve” —Gladstone, cited by Ogg & Zink *op cit* p 86
- 9 Dicey, A V cited by J A R Marriott *op cit* p 68
- 10 ‘The cabinet is the threefold hinge that connects together for action the British Constitution of King or Queen Lord and Commons’ —Gladstone, cited by Marriott *op cit*, p 68
- 11 According to the conventions of the Constitution, the cabinet is the responsible executive having the complete control of administration and general direction of all national business but under strict supervision of the representative chamber which is accountable for all its acts and omissions —Sidney Low

मंत्रिमण्डल का इतिहास एवं विकास

ब्रिटन में मंत्रिमण्डल का विकास धीमी गति से हुआ है और उसके प्रगति पथ का प्रत्येक नवीन चरण किसी न किसी विधिक कल्पना द्वारा आवृत है। विधिक दृष्टि से मंत्रिमण्डल प्रीवी काउन्सिल (Privy Council) की एक समिति है। प्रीवी काउन्सिल नामन ग्रेट काउन्सिल या कूरिया (Curia) की वंश-परम्परा में है। नामन काल में कूरिया राज्य के परामशदाताओं एवं प्रशासकों का स्थायी निकाय था। यह समिति न्यायिक, वित्तीय, कार्यपालक एवं परामशदायी कृतव्य सम्पादित करती थी। समय बीतने के साथ कूरिया के न्यायिक कृतव्य को दो न्यायालयों—किंग्स बेंच एवं कॉमन्स न्यायालय—द्वारा सम्पादित किया जाने लगा एवं वित्तीय दायित्व कापागार द्वारा निभाये जाने लगे। सामान्य प्रशासन में राजा को परामश देन का कार्य परिषद द्वारा किया जाता रहा। इनकी सप्तम के काल में यह निकाय अत्यधिक लोकप्रिय हो गया था। एडवर्ड फ़र्स्ट ने इस प्रीवी परिषद का नाम प्रदान किया। एडवर्ड फ़र्स्ट ने ही प्रीवी परिषद की एक समिति (Committee of State) को महत्वपूर्ण कार्यों को सम्पादित करने का भार सौंपा था। ट्यूडर-काल में प्रीवी परिषद समितियों में विभाजित कर दी गयी थी। विभिन्न राजाओं के काल में इसकी सदस्य-संख्या में अन्तर होता रहा। 1509 ई. में इसकी सदस्य-संख्या 19 और 1547 ई. में 25 थी। मेरी के शासन-काल में इसकी सदस्य-संख्या 46 थी और एलिजाबेथ के शासन काल में इसमें कुल 13 सदस्य थे।

बेकन (Becon) ने सर्वप्रथम केबिनेट (cabinet) शब्द का प्रयोग किया है। इसके पश्चात् क्लेरंडन (Clarendon) ने 1640 ई. में केबिनेट शब्द का प्रयोग एक ऐसी संस्था के लिए किया जिसमें प्रीवी काउन्सिल के राजा के विश्वासपात्र सदस्य शामिल होते थे और प्रशासन में उसकी सहायता करते थे। उस समय जनता में इनके प्रति सन्देह था। इनका कोई विधिक आधार न होने के कारण इन्हें संसद के प्रति उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता था। उस समय संसद सर्वोच्च एवं सम्प्रभु संस्था नहीं थी। इस प्रकार केबिनेट प्रीवी परिषद का एक भाग मात्र बनी रही। इस समय तक दलीय व्यवस्था का भी पूर्ण विकास नहीं हुआ था।

मकॉले ने प्रीवी परिषद की इस लघु समिति के लिए आंतरिक परिषद (Interior Council) शब्द का प्रयोग किया है। इसके अधिवेशन सभा भवन में न होकर एक कमरे (cabinet) में होते थे। चार्ल्स प्रथम के शासन काल में भी केबिनेट की यही स्थिति थी।¹²

चार्ल्स प्रथम के शासन-काल में इंग्लैंड के सार्वभौमिक इतिहास के इस अध

पूण प्रश्न का निणय हुआ था कि नाउन एव ससद की सत्ता क्या है ? स्मरणीय है, नाउन निरकुश नहीं हो सकता। चार्ल्स प्रथम के शासन काल में (1642 ई.) यह महान सघष प्रारम्भ हुआ था। 1643 ई. के व्यापक प्रदशन (Grand Remonstrance) में राजा से यह प्रार्थना की गयी थी कि वह अपने सलाहकारों के रूप में ससद के विश्वासपात्र व्यक्तियों को ही नियुक्त करे। स्पष्ट है कि इस सघष में ससद के प्रति मंत्रियों के उत्तरदायित्व का प्रश्न निहित था। ससद इस सघष में विजयी हुई थी। 1648 ई. में चार्ल्स प्रथम को फासी दे दी गयी। मंत्रियों को ससद के प्रति उत्तर दायी बनाने की प्रक्रिया का स्ट्राग के अनुसार यह प्रथम चरण था।

चार्ल्स द्वितीय के शासन-काल में प्रीवी काउंसल के सदस्यों की संख्या में वृद्धि हुई थी। चार्ल्स द्वितीय ने बृहद प्रीवी परिषद के सदस्यों के स्थान पर 1667 ई. में चुने हुए कुछेक सदस्यों की एक अनौपचारिक समिति से परामर्श करना प्रारम्भ कर दिया था। इसे 'कबाल' (CABAL) भी कहा जाता था। इस शब्द की रचना राजा के द्वारा नियुक्त पांच परामशदाताओं के नामों के प्रथम अक्षर को लेकर की गयी थी। इन परामशदाताओं के नाम थे—क्लिफर्ड (Clifford), एशले (Ashley), बकिंगम (Buckingham), एसलिंग्टन (Aslington) तथा लो डरडोल (Londordole)। यह निकाय लोकप्रिय नहीं था और न ससद के प्रति उत्तरदायी ही था। यह सभी परामशदाता केवल राजा के कृपापात्र थे। लेकिन इसी 'कबाल' में परवर्ती मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था के बीज देखे जा सकते हैं। राजा के कुछ प्रमुख परामशदाताओं का यह लघु समूह उसे शासन बाय में सामूहिक रूप से परामर्श देता था।

मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के सिद्धांत की नींव चार्ल्स द्वितीय के काल में ही निश्चित रूप से पड़ चुकी थी। 1643 ई. में राजा से ससद के विश्वासपात्र मंत्रियों को नियुक्त करने की प्रार्थना की गयी थी। बकिंगम (Buckingham) एवम् वेन्थवर्थ (Wentworth) पर ससद द्वारा चार्ल्स प्रथम के काल में महानियोग लगाये गये थे। 1679 ई. में डेनबी (Denby) पर महानियोग लगाकर मंत्रिमण्डलीय उत्तर दायित्व की पूर्णरूपेण स्थापना की गयी थी। लेकिन सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत का विकास 17वीं सदी में नहीं हो सका। स्टुअर्टवंशी अंतिम दो शासकों के काल में दलीय प्रणाली के विकास ने वर्तमान मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था के विकास में योग दिया है। 1688 ई. तक मंत्रिमण्डल का निर्माण कॉमन्स में बहुमत दल के सदस्यों में से होना प्रारम्भ नहीं हुआ था लेकिन रक्तहीन क्रान्ति (1688 ई.) तक मंत्रिमण्डल प्रीवी परिषद से गृयक हो चुका था और राजा के प्रति उत्तरदायी होते हुए भी वह ससद को मायता देने लगा था।

रक्तहीन क्रान्ति (1688 ई.) के पश्चात् मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था

विलियम तृतीय एव रानी ऐनी के काल में मंत्रिमण्डल सर्वोच्च परामशदायी परिषद एव राज्य की कार्यपालिका के रूप में मायता प्राप्त कर चुका था। विलियम

तृतीय ने सत्तारूढ होने के पश्चात् दोना दला (टोरी एवं व्हिग) में से अपने मंत्रियों का चुनाव किया था, लेकिन इससे परिपद की एकता नष्ट हो गयी। सदस्यगण सहयोग-पूर्वक कार्य न कर सके। अतः 1695 ई. में व्हिग दल के नेता सुडरलण्ड ने राजा को कामन्स के बहुमत दल—व्हिग दल—में से ही मंत्रियों का चयन करने हेतु तैयार कर लिया। इस समय राजा ही मंत्रिमण्डल के अधिवेशनों की अध्यक्षता करता था। इस व्हिगदलीय मंत्रिमण्डल को व्हिग जुटा (Whig Junta) की संज्ञा दी गयी। यह मंत्रिमण्डल तीन वर्ष तक सत्तारूढ रहा था। यह एक एवं बहुमत दल का मंत्रिमण्डल था।

विलियम तृतीय के पश्चात् रानी ऐनी सिंहासनारूढ हुई थी। इसके कार्यकाल में 1701 ई. में सेटलमेन्ट एक्ट (The Act of Settlement) की धारा 3 के द्वारा मंत्रिमण्डल के विकास को प्रीवी परिपद की शक्तियों को पुनर्जीवित करके अवरूढ करने का जानबूझकर प्रयत्न किया गया था। लेकिन उक्त धारा एक मृतपत्र बनी रही। ऐनी भी विलियम की भाँति ही मंत्रियों को मनोनीत करती एवं मंत्रिमण्डल की अध्यक्षता करती थी। 1708 ई. से 1710 ई. तक व्हिग दल एवं 1710 ई. से 1714 ई. तक टोरी दल के मंत्रिमण्डल थे। इन दोनों दलों का इस काल में संसद में बहुमत था। ऐनी के शासनकाल में एक दिशा में अवश्य महत्वपूर्ण विकास हुआ था। ऐनी टोरी दल की समर्थक थी लेकिन उसने अनिच्छापूर्वक कॉमन्स सभा में बहुमत रखने वाले व्हिगदलीय मंत्रिमण्डल को स्वीकार किया। स्पष्ट है कि इससे मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था के इस सिद्धांत की स्थापना हुई कि राजा के न चाहते हुए भी मंत्रिमण्डल संसद के विश्वासपथ्यन्त पदारूढ बना रहेगा। ऐनी के समय तक प्रधानमंत्री के पद की मृष्टि नहीं हुई थी। यह कार्य हनोवर वंशीय शासकों के भाग्य में था।

हनोवर-वंश एवं मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था

प्रथम हनोवर वंशीय शासक जॉर्ज प्रथम के सिंहासनारूढ होने के पश्चात् मंत्रिमण्डल के संगठन एवं कार्यपद्धति में महत्वपूर्ण परिवर्तन का सूत्रपात हुआ। इस समय तक मंत्रिमण्डलों की अध्यक्षता राजा करता था। जॉर्ज प्रथम एवं द्वितीय दोनों ही जर्मन थे। उन्हें अंग्रेजी भाषा का ज्ञान नहीं था और न वे इंग्लैंड की राजनीति में रुचि ही रखते थे। धीरे-धीरे राजा का स्थान प्रधानमंत्री से सगा अर्थात् प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल की अध्यक्षता करने लगा। इस परिवर्तन में निम्न दो परिणाम हुए

(1) मंत्रियों की अधिक स्वतंत्रता से मामला पर विचार करने का आसार प्राप्त हुआ और वे निश्चित योजना एवं नीति राजा के समक्ष उपस्थित करने लगे।

(2) मंत्रियों ने राजा की अनुपस्थिति में अपने-अपने ही एक-दूसरे से सहायता हेतु चुनाव प्रारम्भ कर दिया। यह प्रचुर होता हुआ रहता था और बाद में इसे प्रधानमंत्री कहा जाने लगा।

सर रॉबर्ट वालपोल (Sir Robert Walpole) यह प्रथम मंत्री था जिसने

प्रथम प्रधानमंत्री होने का सौभाग्य प्राप्त हुआ। वालपोल को मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था की आधारशिला रखने का श्रेय प्राप्त है। उसने मुख्यमंत्री के रूप में अपने सहयोगियों से पूर्ण भक्ति की अपेक्षा की तथा संसद में सामूहिक रूप से आचरण करने पर बल दिया। 1730 ई में वालपोल ने टाउनसेण्ड (Townsend) को पदत्याग करने के लिए मजबूर किया था क्योंकि वह उसकी नीतियों से असहमत था। इसी प्रकार 1733 ई में एक्साइज विधेयक का विरोध करने के कारण चेस्टरफील्ड (Chesterfield) को त्यागपत्र देना पड़ा था। वालपोल ही कोषागार का प्रथम लॉर्ड (First Lord of Treasury) एवं वित्तमंत्री (Chancellor of Exchequer) था। उसने प्रशासन सम्बन्धी नीतियों को नियोजित एवं निर्धारित किया तथा सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत को लागू किया।

1742 ई में वालपोल ने कॉमन्स में पराजित हो जाने के कारण अपने पद से त्यागपत्र दे दिया था यद्यपि उसे राजा का विश्वास प्राप्त था। उसके त्यागपत्र के साथ सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल ने भी त्यागपत्र दे दिया। इस प्रकार सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत की स्थापना हुई।

जॉर्ज तृतीय (1760-1820) ने शाही सम्मान एवं सत्ता को पुनः स्थापित करने का प्रयत्न किया था। उसका यह प्रयत्न घड़ी को उल्टा चलाने का प्रयत्न माना था। जॉर्ज तृतीय द्वारा सत्ता को हस्तगत करने के इस प्रयत्न ने मंत्रिमण्डल में राजनीतिक एकता एवं उत्तरदायित्व के गुणों को अधिक दृढ़ किया। अमेरिकी उपनिवेश को खोने के पश्चात् राजा की व्यक्तिगत सरकार का अन्त हो गया था। टोरी दल भी मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था के प्रति ह्लिग दल की भांति ही आस्थावान हो गया था। 1782 ई में लॉर्ड रॉकिंगहम (Lord Rockingham) का मंत्रिमण्डल एक ही राजनीतिक दल से निर्मित प्रथम मंत्रिमण्डल था। कनिष्ठ पिट (Pitt, the Younger) ने मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था को और अधिक पूर्णता प्रदान की थी। उसने मंत्रिमण्डल में से राजा के राजमहल के अधिकारियों जैसे लॉर्ड चेम्बरलैण्ड एवं अश्वपति (Master of Horses) को मंत्रिमण्डल से हटा दिया। प्रारम्भिक हिचकिचाहट के पश्चात् रानी विक्टोरिया ने मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था को पूर्णरूपेण स्वीकार कर लिया था एवं सर्वपानिक शासक की भूमिका का पूर्ण सम्पादन किया था।

मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था की विशेषताएँ

मंत्रिमण्डल के उपरोक्त इतिहास एवं विवरण से यह स्पष्ट है कि मंत्रिमण्डल की अपनी कुछ मुख्य विशेषताएँ हैं। मेरियट के अनुसार वे निम्न हैं

- (1) राजा मंत्रिमण्डल का अंग नहीं होता।
- (2) व्यवस्थापिका एवं न्यायपालिका में घनिष्ठ सम्बन्ध होता है।
- (3) राजनीतिक एकरसता अर्थात् मंत्रिमण्डल के सदस्य एवं हा राजनीतिक विचारधारा के होते हैं।

(4) सामूहिक उत्तरदायित्व ।

(5) प्रधानमंत्री की प्रमुखता अर्थात् अय मंत्री उसके अधीन होते हैं ।¹³

प्रो ऑग के अनुसार 18वीं सदी के अंत तक मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था की निम्न विशेषताएँ मूल प्रकार स्थापित हो चुकी थी

(1) मंत्रिमण्डल के सदस्यों को संसद का सदस्य होना चाहिए ।

(2) सभी मंत्रियों को एक ही राजनीतिक दल एवं राजनीतिक विचारों का होना चाहिए ।

(3) मंत्रियों को संसद का विश्वास प्राप्त होना चाहिए अर्थात् उन्हें बहुमत दल में से चुना जाना चाहिए ।

(4) मंत्रियों की एक ही स्वीकृत नीति होनी चाहिए ।

(5) सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धांत अर्थात् मंत्रिमण्डल को कॉमंस सभा के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होना चाहिए ।

(6) मुख्यमंत्री की अधीनता ।

एच डी ट्रेल (H D Traill) ने मंत्रिमण्डल की निम्न विशेषताओं का उल्लेख किया है

(1) इसके सदस्य व्यवस्थापिका के सदस्य होने चाहिए ।

(2) इनके एक से राजनीतिक विचार होना चाहिए और ये कॉमंस सभा में बहुमत दल में से निर्वाचित होने चाहिए ।

(3) सभी सदस्यों को एक ही नीति का अनुगमन करना चाहिए ।

(4) सामान्य उत्तरदायित्व के अधीन कार्य करते हैं अर्थात् संसद द्वारा निष्ठा का प्रस्ताव पारित होने पर सभी सदस्यों को सामूहिक रूप से त्यागपत्र देना चाहिए ।

(5) एक मुख्यमंत्री की अधीनता को स्वीकार करते हैं ।¹⁴

उपरोक्त विशेषताओं के अतिरिक्त एक और विशेषता है और वह है गोपनीयता (secrecy) । मंत्रिमण्डल के सभी कार्य गुप्त होते हैं । मंत्रियों को अपने मतभेद प्रकट नहीं करना चाहिए । इससे मंत्रिमण्डल की एकता नष्ट हो जाने का भय रहता है ।

स्ट्रांग ने मंत्रिमण्डल की उपरोक्त विशेषताओं को तीन शब्दों में व्यक्त किया है—एकरसता (homogeneity), एकता (solidarity), एवं एक नेता की अधीनता (Common loyalty to a Chief) ।

मंत्रिमण्डल एवं मन्त्रि-परिषद

मंत्रिमण्डल (cabinet) एवं मन्त्रि-परिषद (ministry) के अन्तर को समझना

¹³ Marriott *English Political Institutions*, 1938, pp 78-84

¹⁴ Quoted by Strong *op cit*, pp 239-240

आवश्यक है। मंत्रि-परिषद् एक वहद निकाय है। यदि मंत्रि-परिषद् का हम बड़ा वृत्त मान लें तो मंत्रिमण्डल उसके भीतर लघु वृत्त है। मंत्रि-परिषद् के अन्तर्गत नाउन के वे सब उच्च अधिकारी आ जाते हैं जो अपने कार्यों एवं नीतियों के लिए कॉमन्स सभा के प्रति उत्तरदायी होते हैं एवं जो बहुमत दल के सदस्य होते हैं। इसके विपरीत, मंत्रिमण्डल के अन्तर्गत केवल प्रमुख विभागों के मंत्री होते हैं। प्रधान मंत्री इसी प्रमुख सदस्या से एक निकाय के रूप में समय समय पर इनके अधिवेशन बुला कर देश के प्रशासन के सम्बन्ध में परामर्श करता है। मंत्रि-परिषद् की सदस्य-संख्या निश्चित नहीं है। वह सामान्यतः 60 या 70 होती है। द्वितीय विश्वयुद्ध काल में तो इसकी सदस्य-संख्या 100 तक पहुँच गयी थी। मंत्रि परिषद् में सभी प्रकार के मंत्री होते हैं। ग्रेट ब्रिटेन में मंत्रियों की चार प्रमुख श्रेणियाँ होती हैं—(1) विभागाध्यक्ष—जैसे विदेश मंत्री, सुरक्षा मंत्री एवं वित्तमंत्री, आदि। (2) वे मंत्री जो विभागाध्यक्ष नहीं होते—जैसे लॉर्ड प्रीवी सील (Lord Privy Seal), लॉर्ड चान्सेलर (Lord Chancellor)—यह उच्च पदाधिकारी होते हुए भी विभागाध्यक्ष नहीं होते हैं। (3) संसदीय उपसचिव (Parliamentary Under Secretary)। (4) राजमहल के अधिकारी (Officers of the Household)—जैसे खजानाची एवं उप-चेम्बरलन। इन चारों वर्गों के अधिकारियों को संयुक्त रूप से मंत्रि परिषद् कहते हैं। सामान्यतः प्रथम दो प्रकार के मंत्री तथा कुछ अन्य प्रकार के सदस्य मंत्रिमण्डल के सदस्य होते हैं। मंत्रिमण्डल के सदस्या की संख्या निश्चित नहीं है। यह सराया सामान्यतः 20 से 25 तक होती है। प्रारम्भ में केवल 7 या 8 सदस्य ही मंत्रिमण्डल में होते थे। 19वीं सदी में इनकी सदस्य संख्या 13-14 तक थी। प्रथम विश्व-युद्ध के काल में सदस्य संख्या बढ़कर 20 तक हो गयी थी।

मंत्रिमण्डल के द्वारा जो नीति निर्धारित की जाती है वही मंत्रि-परिषद् द्वारा नियमित की जाती है। मंत्रिमण्डल की भांति मंत्रि परिषद् के नियमित अधिवेशन नहीं होते। प्रत्येक मंत्री कैबिनेट का सदस्य नहीं होता है अपितु हर कैबिनेट में मंत्री मंत्रि-परिषद् का सदस्य होता है। मंत्रिमण्डल के सदस्य सामूहिक एवं व्यक्तिगत दोनों रूपों में अपने कार्यों एवं नीतियों के लिए उत्तरदायी होते हैं लेकिन मंत्रिमण्डल के अतिरिक्त मंत्रि परिषद् के सदस्य अपने विभागों के कार्यों के लिए व्यक्तिगत रूप से ही उत्तरदायी होते हैं। मंत्रिमण्डल के त्यागपत्र के साथ मंत्रि परिषद् को भी पदत्याग करना पड़ता है। मंत्रिमण्डल के सभी सदस्य अपने दल के प्रमुख नेता होते हैं। वे दल एवं सरकार के कार्यक्रम एवं नीति पर विचार विमर्श करते हैं। मंत्रिमण्डल में प्रधानमंत्री के विश्वस्त सहयोगी होते हैं। यह शासन की सत्ता का यथाथ रूप में प्रयोग करते हैं। मंत्रिमण्डल नीति निर्माता एवं राज्य का चालक यंत्र है।

इसके अतिरिक्त आंतरिक मंत्रिमण्डल नामक एक नवीन संस्था का विकास हुआ है। सम्पूर्ण मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था की भांति यह भी विकास का ही परिणाम है। प्रधानमंत्री के लिए 20-25 व्यक्तियों के साथ शासन के सम्बन्ध में विचार-विमर्श करना व्यावहारिक दृष्टि से प्रायः सम्भव नहीं होता है अतः प्रधानमंत्री अपने विश्वस्त, प्रमुख तथा सहयोगी मंत्रियों से मंत्रिमण्डल की बैठक के पूर्व अनौपचारिक चर्चा कर लिया करता है जिससे मंत्रिमण्डल द्वारा वह अपनी नीति को सरलता पूर्वक स्वीकृत करा सके। मंत्रिमण्डल के वरिष्ठ एवं प्रभावशाली तथा सक्रिय सदस्यों के इस अनौपचारिक निष्काय को आन्तरिक मंत्रिमण्डल कहते हैं। सर सिडनी लो ने निम्न शब्दा में आन्तरिक मंत्रिमण्डल की प्रकृति पर प्रकाश डाला है— आन्तरिक मंत्रिमण्डल से तात्पर्य ऐसे मंत्रिमण्डल से है “जो निर्देश तो देता है परन्तु प्रशासन नहीं करता। इसके द्वारा सामूहिक उत्तरदायित्व को व्यक्तिगत उत्तरदायित्व में परिवर्तित कर दिया गया है। इसका कॉमन्स सभा से कम सम्बन्ध होता है। कुछ कार्यों के बारे में तो यह कॉमन्स सभा से पूर्ण स्वतंत्र होता है। यह हमारी दलीय व्यवस्था के बाहर है तथा गुप्त होत हुए भी गुप्त अधिवेशन के ज्यों में पूर्णरूपेण गोपनीय नहीं है।”

ब्रिटिश मंत्रिमण्डल के कार्य

मंत्रिमण्डल अनेक प्रकार के कृतव्यों का पालन करता है। व्यापक शक्तियों के कारण उसकी तीव्र आलोचना की गयी है। मंत्रिमण्डल के कार्यों एवं शक्तियों का आधार विधिक न होकर परम्परागत है। सिद्धांत रूप में मंत्रिमण्डल एक ऐसी परामर्शदायी समिति की भांति है जिसका कार्य कानून को शासन कार्य में परामर्श देना है। इंग्लैण्ड में राजतन्त्र का लोकतन्त्रीकरण हो जाने के कारण ब्रिटिश मंत्रिमण्डल व्यवहार में देश की यथार्थ कार्यपालिका बन गयी है। शासनतन्त्र समिति के प्रतिवेदन (हेल्डेन समिति रिपोर्ट, 1918) के अनुसार मंत्रिमण्डल के मुख्य तीन कार्य निम्नलिखित हैं—

- (1) संसद के समक्ष प्रस्तावित नीति का अंतिम रूप से निर्धारण करना।
- (2) संसद द्वारा निर्धारित नीति के अनुसार राज्य की कार्यपालिका पर सर्वोच्च नियंत्रण रखना।
- (3) राज्य के विभिन्न विभागों के अधिकारों का सीमांकन एवं उनमें निरन्तर समन्वय की व्यवस्था करना।

उपरोक्त कार्यों को संक्षिप्त रूप में नीति निर्धारण, कार्यपालक एवं समन्वयात्मक श्रेणी में वर्गीकृत कर सकते हैं। संसद का कार्य शासकीय नीति पर अंतिम स्वीकृति देना होता है। तृतीय कार्य कार्यपालक कार्य का एक अंग है। अतः उपरोक्त रिपोर्ट ने मंत्रिमण्डल के व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका सम्बन्धी केवल दो ही

मुख्य काय माने ह। इसके अतिरिक्त मन्त्रिमण्डल का व्यापक वित्तीय अधिकार भी प्राप्त है। अतः अध्ययन की दृष्टि से मन्त्रिमण्डल के कार्यों को व्यवस्थापिका, कायपालिका एवं वित्तीय श्रेणियाँ में वर्गीकृत करना श्रेयस्कर होगा।

व्यवस्थापिका सम्बन्धी काय—संसद के अधिवेशन आहूत करने, सत्रावसान करने एवं उसके विघटन की शक्तियाँ मन्त्रिमण्डल में निहित हैं। संसद का कार्यक्रम मन्त्रिमण्डल द्वारा ही तैयार किया जाता है। मन्त्रिमण्डल का एक प्रकार से संसद के समय पर एकाधिकार होता है। समस्त शासकीय विधेयक मन्त्रिमण्डल द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते हैं। कौन से विधेयक संसद में प्रस्तुत किये जाने हैं, यह निगम करना भी उसी का काय है। संसद में अपने द्वारा प्रस्तुत विधेयको को पारित कराना भी उसी का दायित्व होता है। मन्त्रिमण्डल नीति का निर्धारण करता है एवं आवश्यक मामलों पर इसके द्वारा विचार विमर्श किया जाता है। नीति-निर्धारण के बाद उसके क्रिया-व्ययन हेतु आवश्यक विधि निर्माण काय मन्त्रिमण्डल का ही काय है। जब तक मन्त्रिमण्डल को बहुमत का समर्थन प्राप्त है, मन्त्रिमण्डल संसद से सहज ही स्वीकृति प्राप्त कर लेता है। सच तो यह है कि संसद मन्त्रिमण्डल की अनुमति एवं परामर्श से ही विधि निर्माण करती है। प्रदत्त व्यवस्थापन के फलस्वरूप मन्त्रिमण्डल को विधि निर्माण के क्षेत्र में व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हो गयी हैं।

कायपालिका सम्बन्धी काय—मन्त्रिमण्डल देश की सर्वोच्च कायपालिका है। देश की विदेश नीति, आंतरिक व्यवस्था एवं शांति के लिए आवश्यक नीतियाँ एवं कार्यक्रम मन्त्रिमण्डल द्वारा ही निर्धारित किये जाते हैं। युद्ध एवं शांति के प्रश्नों का यही तय करती है। विदेशों से इसी के द्वारा संधि-वार्ता की जाती है। नीतियों को स्वीकृत करना एवं संसदीय विधियों को क्रियावित्त करना संसद का ही दायित्व है। विभिन्न विभागों पर नियन्त्रण रखना एवं उनमें समन्वय स्थापित करना मन्त्रिमण्डल का प्रमुख दायित्व है। हेल्डेन समिति ने इस सन्दर्भ में व्यापक सिफारिशें की थीं।

इस समिति ने शासकीय कार्यों के सम्पादन हेतु निम्न मुख्य विभागों की स्थापना का सुझाव दिया था (1) वित्त, (2) सुरक्षा, (3) विदेश विभाग, (4) शोध एवं सूचना, (5) उत्पादन (कृषि, वन एवं मछली उद्योग सहित), (6) यातायात एवं वाणिज्य, (7) रोजगार की व्यवस्था (Employment), (8) शिक्षा, (9) स्वास्थ्य, (10) याय, एवं (11) पूर्ति (Supplies)। समिति का यह भी सुझाव था कि मन्त्रिमण्डल के अधिवेशन शीघ्र होते रहने चाहिए। व्यक्तिगत रूप से उन मंत्रियों से परामर्श किया जाना चाहिए जिनके कार्यों पर निर्धारित नीति का प्रभाव पड़ सकता हो एवं उस ऐसी व्यवस्था करनी चाहिए जिससे उसकी नीतियों को विभिन्न विभागों द्वारा प्रभावशाली ढंग से क्रियावित्त किया जा सके।

इसके अतिरिक्त ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल को नियुक्ति सम्बन्धी व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं। राजदूता, साम्राज्य के उच्च अधिकारियों जैसे गवर्नर जनरल, उपनिवेशीय

गवर्नर आदि की नियुक्ति पर मंत्रिमण्डल ही विचार करता है। व्यवहार में संसद को इस सम्बन्ध में हस्तक्षेप की कोई शक्ति प्राप्त नहीं है। लार्ड ऑक्सफोर्ड तथा एस्क्विथ का मत है कि निम्न विषयों पर मंत्रिमण्डल में विचार विमर्श नहीं होता (1) राजा के क्षमादान के विशेषाधिकार के प्रयोग, (2) मंत्रियों का चयन, तथा (3) उच्चस्तरीय नियुक्तियाँ।

मंत्रिमण्डल कार्यपालिका के रूप में व्यापक शक्तियाँ का उपयोग करता है।

वित्त सम्बन्धी कार्य—देश का वार्षिक बजट या वार्षिक आय व्यय का विवरण मंत्रिमण्डल द्वारा ही तैयार किया जाता है एवं संसद के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। संसद द्वारा उसे पारित कराना वित्तमन्त्री का कार्य होता है। सामान्यतः संसद में बजट प्रस्तुत करने के 4-5 दिन पूर्व मंत्रिमण्डल उस पर विचार करता है। संसद में बजट प्रस्तुत किए जाने के पश्चात् उसमें परिवर्तन या आमूलचूल संशोधन की मांग संसद के सदस्यों को करने का अधिकार है। बजट की आलोचनाओं का उत्तर देना एवं कटौती प्रस्तावों से बजट की रक्षा करना वित्तमन्त्री का प्रधान दायित्व होता है। मंत्रिमण्डल द्वारा ही संचित निधि (Consolidated Fund) एवं आकस्मिक निधि (Contingency Fund) सम्बन्धी व्ययों का निर्धारण किया जाता है। राष्ट्रीय ऋण की व्यवस्था करना भी मंत्रिमण्डल का ही कार्य है। मंत्रिमण्डल द्वारा ही बजट में नवीन करा को प्रस्तावित किया जाता है। यद्यपि देश के वित्त का दायित्व अंतिम रूप में संसद का होता है परन्तु मंत्रिमण्डल ही यह निश्चित करता है कि राजस्व किस प्रकार वसूल किया जाय एवं कौनसा नवीन कर लगाया जाय तथा किस मद में कितना व्यय किया जाय।

‘दाय सम्बन्धी कार्य—लॉर्ड चांसलर के परामर्श से क्राउन द्वारा महत्वपूर्ण ‘दायों के ‘दायाधीशों की नियुक्ति की जाती है। क्राउन का क्षमा प्रदान करने, दण्ड को कम या स्थगित करने का अधिकार है। परन्तु वह अपनी इन शक्तियों का प्रयोग गृहमन्त्री के परामर्श से ही करता है।

मंत्रिमण्डल का संगठन

नवीन निर्वाचन या प्रधानमन्त्री के त्यागपत्र के पश्चात् ब्रिटिश राजा द्वारा कॉमन्स सभा के बहुमत दल के नेता को प्रधानमन्त्री नियुक्त किया जाता है एवं उसके परामर्श से अन्य मंत्रियों की नियुक्ति की जाती है। सन् 1923 ई तक दोनों सदनों में से किसी भी सदन के सदस्य को प्रधानमन्त्री नियुक्त किया जाता था। 19वीं सदी में अनेक प्रधानमन्त्री लॉर्डसभा से ही चुन गये थे, यथा लार्ड पामस्टन, लॉर्ड सेलिसबरी आदि। 1912 ई में लॉर्ड सेलिसबरी के त्यागपत्र के पश्चात् कोई भी पीयर प्रधानमन्त्री नियुक्त नहीं किया गया। 1923 ई में श्री बोनार ला (Bonar Law) द्वारा त्यागपत्र देने पर राजा ने लॉर्ड कजन (लॉर्डसभा में अनुदार दल के नेता)

के स्थान पर बाल्डविन (Baldwin) (कॉमंस सभा के सदस्य एवं अनुदार दल के नेता) को प्रधानमंत्री के लिए चुना था। राजा का यह मत था कि विरोधी दल अर्थात् थ्रम दल को लाइसमा में चुनकर कोई प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं है अतः प्रधानमंत्री भी कॉमंस में से ही चुना जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त प्रधानमंत्री को कॉमंस सभा का ही सदस्य होना चाहिए क्योंकि मंत्रिमण्डल कॉमंस सभा के प्रति ही उत्तरदायी होता है। इसलिए कॉमंस में प्रधानमंत्री का चयन लोकतंत्रीय धारणा के अधिक अनुकूल है। बाद में लाइसमा की सदस्यता स्वीकार करने पर स्वयं बाल्डविन ने प्रधानमंत्री रहना स्वीकार नहीं किया था। अतः अब ब्रिटेन में यह सुनिश्चित परम्परा या अनिवार्य समय है कि प्रधानमंत्री को कॉमंस सभा का ही सदस्य होना चाहिए।

प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल के अन्य सदस्यों का चुनाव करते समय विभिन्न दृष्टि कोणा से प्रभावित होता है। सिद्धांत में मंत्रियों के चयन के सम्बन्ध में उस पर कोई बंधनान्वित नियंत्रण नहीं होता परन्तु व्यवहार में कई प्रतिबंध होते हैं। मंत्रिमण्डल में विभिन्न वर्गों, हितों एवं क्षेत्रों को प्रतिनिधित्व दिया जाना आवश्यक होता है। प्रधानमंत्री क्षेत्रीय, दलीय, सामाजिक, धार्मिक, आर्थिक एवं व्यक्तिगत दृष्टिकोणा एवं प्रभावों की उपेक्षा नहीं कर सकता। दल के महत्वपूर्ण एवं प्रभावशाली सदस्यों को उसे मंत्रिमण्डल में स्थान देना ही पड़ता है। शक्तिशाली दलीय सदस्यों को दल में शामिल करने से मंत्रिमण्डल अधिक शक्तिशाली हो जाता है। उसे पूर्व मंत्रिमण्डल के अनुभवी एवं विश्वस्त सदस्यों को भी मंत्रिमण्डल में शामिल करना पड़ता है।

मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व

मंत्रिमण्डल निरंकुश रूप से अपनी शक्ति का प्रयोग नहीं कर सकता। अपने कार्यों के लिए वही उत्तरदायी होता है। मंत्रिमण्डल का उत्तरदायित्व त्रिसूत्री है। मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का कोई विधिक आधार नहीं है, यह प्रथा अभिसमय पर आधारित है। मंत्रिमण्डल प्रकारांतर से तीन अधिकारियों के प्रति उत्तरदायी होता है—(1) सम्राट के प्रति, (2) कॉमंस के प्रति, एवं (3) देश के मतदाताओं के प्रति। सम्राट के प्रति उत्तरदायित्व

प्राचीन काल में मंत्री केवल राजा या सम्राट के प्रति ही उत्तरदायी होते थे। वे राजा के द्वारा नियुक्त किये जाते थे एवं उसी के प्रसाद-पत्र पदारूढ रहते थे। प्रजातन्त्र के विकास के साथ राजा की शक्ति मंत्रिमण्डल को हस्तांतरित हो गयी है। राजा अब मंत्रियों के परामर्शानुसार कार्य करता है। सम्राट के प्रति उत्तरदायित्व का अर्थ यह है कि विधिक दृष्टि से राजा के प्रसाद-पत्र ही मंत्रिमण्डल पदारूढ रहता है। यह केवल सैद्धांतिक व्यवस्था है। व्यवहार में सम्राट सर्वैधानिक अध्यक्ष है, उसे मंत्रिमण्डल के परामर्श को स्वीकार करना पड़ता है। अतः राजा के प्रति मंत्रियों का उत्तरदायित्व कोई भ्रमोद्गीर्ण बात नहीं है। इसका अभिप्राय तो केवल यह है कि मंत्री

मण्डल सम्राट को प्रत्येक बात की सूचना देता रह जिससे कि शासकीय कागजात देख कर राजा को परामर्श देने का अवसर प्राप्त हो सके। वेजहोट के अनुसार यह राजा का अधिकार है कि उससे परामर्श किया जाय। इसके अतिरिक्त उसे प्रोत्साहन एवं चेतावनी देने का भी अधिकार प्राप्त है।¹⁵

कॉमन्स के प्रति उत्तरदायित्व

यही वास्तविक उत्तरदायित्व है। 1911 ई तक ब्रिटिश मंत्रिमण्डल संसद के दोनों सदन के प्रति समान रूप से उत्तरदायी होता था। परंतु संसदीय अधिनियम 1911 ई के पारित होने के फलस्वरूप लॉर्डसभा की शक्तियां कम हो गयी हैं और मंत्रिमण्डल केवल कॉमन्स सभा के प्रति ही उत्तरदायी होता है। इसका अर्थ है कि मंत्रिमण्डल तभी तक पदास्त रह सकता है जब तक कि उसे कॉमन्स सभा का विश्वास अर्थात् कॉमन्स सभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त होता है। अविश्वास प्रस्ताव,¹⁶ निंदा प्रस्ताव, महत्वपूर्ण सरकारी विधेयक या अन्य प्रस्ताव अथवा किसी मंत्री के वेतन को कम करने का प्रस्ताव या कोई ऐसा गैर सरकारी प्रस्ताव जिसका कि मंत्रिमण्डल विरोध करता हो, की स्वीकृति को मंत्रिमण्डल के प्रति अविश्वास माना जाता है।

कॉमन्स सभा के प्रति मंत्रिमण्डल सामूहिक रूप से उत्तरदायी होता है। आधुनिक राजनीतिक आचरण को यह ब्रिटेन का महत्वपूर्ण अनुदेय है। हर मंत्री काम से प्रति व्यक्तिगत एवं सामूहिक रूप से उत्तरदायी होता है। जो मंत्री जिस विभाग से सम्बंधित होता है वह उसके कार्यों के लिए व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी होता है। कोई मंत्री अपने विभाग के कार्यों के लिए यह कह कर नहीं बच सकता कि अमुक कार्य उसके अधिकारी या सचिव ने किया है अतः वे ही उसके लिए उत्तरदायी हैं। व्यक्तिगत उत्तरदायित्व के साथ साथ हर मंत्री सामूहिक रूप से भी मंत्रिमण्डल के क्रिया कलाप के लिए उत्तरदायी होता है। मंत्रिमण्डल एक इकाई है। विधानमण्डल एवं सम्राट के साथ आचरण में मंत्रिमण्डल एक इकाई के रूप में कार्य करता है। सभी मंत्री एक साथ एक इकाई के रूप में पद ग्रहण करते हैं और एक साथ पद त्याग करते हैं। सभी एक साथ तरते एवं एक साथ डूबते हैं। एक मंत्री के विरुद्ध आरोप पूरे मंत्रिमण्डल के विरुद्ध आरोप माना जाता है।

15 "The Sovereign has, under a Constitutional Monarchy such as ours, three rights—the right to be consulted, the right to encourage and the right to warn"—Walter Bagehot *The English Constitution*, op cit, p 111

16 अविश्वास प्रस्ताव (Voice of No confidence) साधारणतः विरोधी दल के नेता द्वारा मंत्रिमण्डल की सामान्य नीति या उसके समस्त कार्यकलाप के विरुद्ध प्रस्तुत किया जाता है।

लास्की के अनुसार, "मंत्रिमण्डल एक गुप्त निकाय है अतः वह अपने नियमों के लिए सामूहिक रूप से उत्तरदायी है।" मंत्रिमण्डल की बैठक में सदस्यों को स्वतंत्र विचार-विमर्श का अवसर होता है परन्तु एक बार नियम हो चुकने पर मंत्रिमण्डल की कार्यवाही गुप्त रखी जाती है। 1878 ई. में लॉर्ड सेलिसवरी ने सामूहिक उत्तरदायित्व का निर्धारण करते हुए कहा था कि "मंत्रिमण्डल के सभी नियमों के लिए हर वह सदस्य जो त्यागपत्र नहीं देता, पूर्ण एवं अनिवार्य उत्तरदायी है। उस वाद में यह कहने का अधिकार नहीं है कि वह किसी एक मामले में तो समझौते के कारण एवं दूसरे में अन्य सदस्यों के समझौते बुझाने पर सहमत हो गया था।" अतः हर मंत्री को जो त्यागपत्र नहीं देता, मंत्रिमण्डल के नियमों को स्वीकार करना चाहिए अथवा त्यागपत्र दे देना चाहिए।¹⁷ यदि वह त्यागपत्र नहीं देता तो मन्ने ही उस नियम का उसके द्वारा विरोध किया गया हो, वह उसका नियम माना जाएगा। उस नियम के पक्ष में उसे मंत्रिमण्डल में मत देना चाहिए एवं आवश्यकता पड़ने पर जनता में उसका समर्थन करना चाहिए। यदि सदन में मतदान के समय कोई मंत्री अनुपस्थित रहता है तो उसकी निन्दा की जानी चाहिए और उस मंत्रिमण्डल से निकाल दिया जाना चाहिए। मंत्रिमण्डल द्वारा स्वीकृत नीति के विरुद्ध किसी मंत्री को कोई वक्तव्य नहीं देना चाहिए। यदि मंत्रिमण्डल के नियम के विरुद्ध कोई मंत्री अपना वक्तव्य देता है तो उसे पदत्याग करना पड़ता है। उदाहरण के लिए, 1903 ई. में चम्बरलेन ने त्यागपत्र दिया था। इसी प्रकार किसी भी मंत्री द्वारा ऐसा कोई आश्वासन नहीं दिया जाना चाहिए जिसके सम्बंध में मंत्रिमण्डल ने कोई नियम नहीं लिया हो। 1927 ई. में सर विलियम जानीसन हिक्स द्वारा मंत्रिमण्डल के नियमों के अभाव में ही 21 वर्ष से अधिक आयु की स्त्रियों को मतदान का अधिकार देने का वचन दिया गया था। मंत्रिमण्डल ने जानीसन के इस आश्वासन को स्वीकार नहीं किया, फलस्वरूप उन्हें पदत्याग करना पड़ा था। परन्तु किसी घोषणा के पूर्व महत्वपूर्ण सहयोगियों का सम

17 "The Cabinet is a secret body, collectively responsible for its decisions"—Laski *Parliamentary Government in England*, op cit, p 254

18 Quoted by Laski *Ibid*, p 254

19 1855 ई. में लॉर्ड जॉन रसेल ने मंत्रिमण्डल के नियमों से असहमत होने के कारण त्यागपत्र दिया था। जनरल पील ने तीन अन्य सदस्यों सहित डिजरेली के सुधार कानून से असहमत होने के कारण त्यागपत्र दिये थे। 1914 ई. में लॉर्ड मोर्ले एवं श्री बस ने युद्ध में शामिल होने के विचार का समयक होने के कारण त्यागपत्र दिया था। हर्बर्ट सेमुअल एवं श्री उदारवादिया एवं श्री स्नोडन ने ओटावा समझौते के विरोध में त्यागपत्र दिया था। 1938 ई. में श्री एथोनी ईडन ने प्रधानमंत्री चम्बरलेन की विदेश नीति के विरोध में त्यागपत्र प्रस्तुत किया था।

यन प्राप्त करने पर त्यागपत्र देना आवश्यक नहीं होता है। उदाहरण के लिए, लायड जॉन ने 1911 ई. में मेसन हाउस (Mansion House) भाषण के पूर्व इस प्रकार का आश्वासन प्राप्त कर लिया था। कोई मंत्री अपने बचाव में यह नहीं कह सकता कि मंत्रिमण्डल के निणय से वह स्वयं सहमत नहीं था।

सामूहिक उत्तरदायित्व का यह अर्थ नहीं होता कि कोई मंत्री कभी अकेले पदत्याग करेगा ही नहीं या सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल प्रत्येक मंत्री के व्यक्तिगत भ्रष्ट एवं सावजनिक जीवन के उदात्त नैतिक मानदण्डों के विपरीत आचरण के लिए उत्तरदायी होगा। यदि कोई मंत्री व्यक्तिगत अयोग्यता, भ्रष्टाचार अथवा चारित्रिक दोष का अपराधी होता है तो ऐसी अवस्था में सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल को पद-त्याग करने की आवश्यकता नहीं होती, अपितु केवल उस मंत्री विशेष को ही अपने पद से हटना पड़ता है। उदाहरणार्थ, 1936 ई. में अर्थ मंत्री जे. एच. टॉमस एवं 1947 ई. में डाल्टन को बजट के रहस्यों के पूर्व-प्रकाशन के कारण अपने पदों से त्यागपत्र देना पड़ा था। 1922 ई. में भारत-मंत्री मोटेग्यू को मंत्रिमण्डल से निष्कासित कर दिया गया था क्योंकि उन्होंने मंत्रिमण्डल की अनुमति के बिना महत्वपूर्ण नीति सम्बन्धी प्रस्ताव को प्रकाशित करने का आदेश दे दिया था। 1937 ई. में विदेश-मंत्री सेमुअल होर को इस कारण पदत्याग करना पड़ा था कि उनके एच. फ्रांस के विदेश मंत्री लावेल के मध्य सम्पन्न इथोपिया सम्बन्धी कुत्सित समझौता देश को माय नहीं था।^० कीलर-काण्ड से सम्बन्धित जॉन प्रोफ्यूमा को अपने व्यक्तिगत भ्रष्ट चरित्र के कारण त्यागपत्र देना पड़ा था। प्रोफ्यूमा ने कॉमंस सभा में रिस्टन कीलर नामक सुदूरी से अपने सम्बन्धों को अस्वीकृत करके असत्य भाषण किया था। इसी प्रकार सुदूरियों के कारण (मई 1973 ई. में) लॉर्ड जेल्लिको एवं लॉर्ड लेम्बटन को त्यागपत्र देना पड़ा था।

सामूहिक उत्तरदायित्व के अभाव में मंत्रिमण्डल एक टीम के रूप में कार्य नहीं कर सकता। इसके अभाव में मंत्रिमण्डलीय प्रणाली का कार्य-संचालन असम्भव हो जाता है। यदि सामूहिक उत्तरदायित्व को समाप्त कर दिया जाय तो सभी मंत्रीगण अपनी-अपनी ढपली तथा अपना-अपना राग अलापेंगे। अतः यह एक आवश्यक एवं स्वस्थ नियम है। सामूहिक उत्तरदायित्व परस्पर विश्वास को जन्म देता है एवं नीति के सम्बन्ध में विचारों और सहयोग का आदान-प्रदान सम्भव होता है। सामूहिक उत्तरदायित्व के अभाव में मंत्रिमण्डल का दीर्घजीवी होना सम्भव नहीं हो सकता। जनता की दृष्टि में अलोकप्रिय निणयों से सभी बचना चाहते हैं। 1932 ई. में ब्रिटिश

20 वाद की घटनाओं से ऐसा लगता है कि मंत्रिमण्डल विदेश मंत्रियों के विचारों से सहमत था। सम्भवतः यही कारण था कि वे पुनः कुछ माह बाद नौसेना मंत्री बना दिये गये थे। अतः कुछ समय के लिए उन्हें केवल बलि का बकरा बनाया गया था।

विकल्प रहते हैं प्रथम, पद से त्यागपत्र देना, एवं द्वितीय, नवीन निवाचन की मांग करना। साधारणतः प्रधानमंत्री द्वारा द्वितीय विकल्प अपनाया जाता है। वह सम्राट से संसद के विघटन की मांग करता है जिसे सम्राट सामान्यतः मान लेता है। यदि नवीन चुनावों में मंत्रिमण्डल विजयी होता है तो वह पदारूढ रहता है। यदि चुनाव में मंत्रिमण्डल पराजित होता है अर्थात् नवीन चुनावों के परिणामस्वरूप मंत्रिमण्डल के दल को कॉमन्स सभा में बहुमत प्राप्त नहीं होता तो प्रधानमंत्री तुरन्त अपने मंत्रिमण्डल का त्यागपत्र प्रस्तुत कर देता है। संसद के विघटन की मांग के द्वारा प्रधानमंत्री यह मत व्यक्त करता है कि इस कॉमन्स सभा को भले ही मुझ में या मेरे मंत्रिमण्डल में विश्वास न हो परन्तु जनता का मैं आज भी विश्वासपात्र हूँ, अतः मुझे सीधे जनता से अपने भाग्य का फैसला कराने का अधिकार प्राप्त है। अतः वह निवाचन के माध्यम से जनता से कॉमन्स सभा के नियम पर पुनर्विचार की प्रार्थना करता है। साधारणतः कोई भी मंत्रिमण्डल अब कॉमन्स सभा में पराजित होने पर पदत्याग नहीं करता।

कई विद्वानों की दृष्टि में सामूहिक उत्तरदायित्व की उपादेयता सदेहजनक है। इससे कॉमन्स सभा का महत्व कम हुआ है एवं उसकी स्थिति भी गिर गयी है तथा मंत्रिमण्डल का अधिनायकत्व स्थापित हो गया है और मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की आड़ में नौकरशाही फल फूल रही है। व्यवहार में मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रदर्शन सफलतापूर्वक कर सकना असम्भव नहीं तो अत्यधिक कठिन हो गया है। यह मंत्रिमण्डल के दलीय स्वरूप के कारण है। मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के दोष पर प्रकाश डालते हुए मोर्ले ने कहा था कि वित्त मंत्री को विदेश मंत्री व गलत पत्र के लिए पद से हटना पड़ सकता है, तथा सुयोग्य गृह-सचिव को मूल गुट मंत्री की भूला के परिणाम भोगने पड़ सकते हैं।¹ हरमेन फाइनर का इन सम्बन्ध में मत है कि यदि मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था के श्रेष्ठतम अंश की रक्षा करनी है तो हम इसका

मान। लेकिन घाघली की अधिक गुंजाइश नहीं होती। यदि मंत्रिमण्डल के विरुद्ध बहुमत होता है तो मंत्रिमण्डल की कॉमन्स सभा में एवं के बाद दूसरी बार हाती ही चली जायेगी।

- 25 " as a general rule, every important piece of departmental policy is taken to commit the entire cabinet and its members stand and fall together. The Chancellor of the Exchequer may be driven from the office by a bad despatch from the foreign office and an excellent Home Secretary may suffer from the blunders of a stupid Minister of War. The Cabinet is a unit—a unit as regards the Sovereign and a unit as regards the Legislature. Its views are laid before the Sovereign and before the Parliament as if they were the views of one man. It gives its advice as a single whole, both in the Royal closet and in the hereditary or the representative Chamber. The first mark

संसद के सभी सदस्यों को मतदान की स्वतंत्रता दी गयी थी। उसके भयंकर परिणाम हुए थे। यदि प्रत्येक मंत्री को स्वतंत्रतापूर्वक अपना मत व्यक्त करने की स्वतंत्रता प्रदान कर दी जाय तो मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था का आधार ही समाप्त हो जायगा। सामूहिक उत्तरदायित्व के अभाव का विकल्प कमजोर एवं अल्पकालिक मंत्रिमण्डल है जो सम्पूर्ण मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था को ध्वस्त कर देंगे। इससे मिश्रित मंत्रिमण्डल का निर्माण हो सकता है। डॉ. जेनिंग्स के मत में इससे फासीवाद का भाग प्रशस्त हो जायेगा।

हरबर्ट मोरीसन का मत है कि शासन को एक इकाई के रूप में काय करना चाहिए अथवा शासन में दरारें पड़ जाने की सम्भावना रहती है और यह सुशासन के लिए हानिप्रद एवं आत्मघाती प्रमाणित हो सकता है। अतः उनका कथन था कि सभी मंत्री मंत्रिमण्डल के नियंत्रण से बंधे हों। यदि कोई सावजनिक रूप में मंत्रिमण्डल के नियंत्रण का खण्डन करता है तो उसे त्यागपत्र देना पड़ता है।¹ न्यूमेन के अनुसार सामूहिक उत्तरदायित्व केवल मंत्रिमण्डल के सदस्यों पर ही नहीं अपितु संसदीय सचिवों सहित सभी मंत्रियों पर लागू होता है। एल एस एमरी के अनुसार हमारी मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था का सार ही मंत्रियों का सामूहिक उत्तरदायित्व है। नीति सम्बन्धी सभी नियम सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल के नियंत्रण में होते हैं। संसद की स्वीकृति अथवा निन्दा का प्रभाव सभी पर पड़ता है। यदि कोई प्रश्न महत्वपूर्ण नीति से सम्बन्धित होता है तो ऐसी अवस्था में मंत्रिमण्डल पद-त्याग कर देता है।² लॉर्ड हेलशाम (Lord Hailsham) इसे अत्यधिक स्वस्थ सैद्धान्तिक सिद्धांत मानते हैं। वे मंत्रिमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व को ब्रिटिश संसदीय शासन प्रणाली की सम्पूर्ण संरचना का केन्द्र मानते हैं।³ तास्की का यह मत है कि सामान्य काल में सामूहिक उत्तरदायित्व का रहस्य यह है कि मंत्रिमण्डल की जड़े दलीय प्रणाली में हैं। दलीय रूप के कारण मंत्रिमण्डल को उद्देश्य की एकता एवं इस एकता को कायम रखने के लिए आवश्यक समयन प्राप्त होता है। दलीय समयन के कारण ही राजनीतिक एकरूपता सम्भव होती है और सामूहिक उत्तरदायित्व का क्रियाव्ययन साकार हो उठता है।

मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास⁴ व्यक्त होने पर मंत्रिमण्डल के समक्ष दो ही

21 Herbert Morrison *Government and Parliament*, 1954, p. 60

22 Amery *Thoughts on the Constitutions*, p. 70

23 Laski *op cit*, p. 258

24 कभी-कभी काम में सभा में मंत्रिमण्डल का बहुमत होने पर भी असावधानी या समयको के पर्याप्त सख्या में उपस्थित न होने के कारण पराजय हो जाती है। इसे आकस्मिक हार (snap vote) कहते हैं। इसके कारण मंत्रिमण्डल पदत्याग करने को बाध्य नहीं किया जा सकता। यह मंत्रिमण्डल के नियंत्रण पर निर्भर होता है कि बायस सभा में किस हार को महत्वपूर्ण और किसे महत्वपूर्ण न

विकल्प रहते हैं प्रथम, पद से त्यागपत्र देना, एवं द्वितीय, नवीन निर्वाचन की मांग करना। साधारणतः प्रधानमंत्री द्वारा द्वितीय विकल्प अपनाया जाता है। वह सम्राट से संसद के विघटन की मांग करता है जिसे सम्राट सामान्यतः मान लेता है। यदि नवीन चुनावों में मंत्रिमण्डल विजयी होता है तो वह पदार्हूद रहता है। यदि चुनावों में मंत्रिमण्डल पराजित होता है अर्थात् नवीन चुनावों के परिणामस्वरूप मंत्रिमण्डल के दल को कॉमंस सभा में बहुमत प्राप्त नहीं होता तो प्रधानमंत्री तुरन्त अपने मंत्रिमण्डल का त्यागपत्र प्रस्तुत कर देता है। संसद के विघटन की मांग के द्वारा प्रधानमंत्री यह मत व्यक्त करता है कि इस कॉमंस सभा को भले ही मुझ में या मेरे मंत्रिमण्डल में विश्वास न हो परन्तु जनता का मैं आज भी विश्वासपात्र हूँ, अतः मुझे सीधे जनता से अपने भाग्य का फैसला कराने का अधिकार प्राप्त है। अतः वह निर्वाचन के माध्यम से जनता से कॉमंस सभा के निणय पर पुनर्विचार की प्रार्थना करता है। साधारणतः कोई भी मंत्रिमण्डल अब कॉमंस सभा में पराजित होने पर पदत्याग नहीं करता।

कई विद्वानों की दृष्टि में सामूहिक उत्तरदायित्व की उपादेयता सदेहजनक है। इससे कॉमंस सभा का महत्व कम हुआ है एवं उसकी स्थिति भी गिर गयी है तथा मंत्रिमण्डल का अधिनायकत्व स्थापित हो गया है और मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की आड़ में नीकरशाही फल फूल रही है। व्यवहार में मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रदर्शन सफलतापूर्वक कर सकना असम्भव नहीं तो अत्यधिक कठिन हो गया है। यह मंत्रिमण्डल के दलीय स्वरूप के कारण है। मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के दोष पर प्रकाश डालते हुए मोर्ले ने कहा था कि वित्त मंत्री को विदेश मंत्री के गलत पत्र के लिए पद से हटना पड़ सकता है, तथा सुयोग्य गृह-सचिव को मूल मुद्दे मंत्री की भूलों के परिणाम भोगने पड़ सकते हैं।¹ हरमेन फाइनर का इस सम्बन्ध में मत है कि यदि मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था के श्रेष्ठतम अंश की रक्षा करनी है तो हम इसको

मानें। लेकिन धाँधली की अधिक गुंजाइश नहीं होती। यदि मंत्रिमण्डल के विरुद्ध बहुमत होता है तो मंत्रिमण्डल की कॉमंस सभा में एक क़य़ाद दूसरी हार हाती ही चली जायेगी।

- 25 "as a general rule, every important piece of departmental policy is taken to commit the entire cabinet and its members stand and fall together. The Chancellor of the Exchequer may be driven from the office by a bad despatch from the foreign office and an excellent Home Secretary may suffer from the blunders of a stupid Minister of War. The Cabinet is a unit—a unit as regards the Sovereign and a unit as regards the Legislature. Its views are laid before the Sovereign and before the Parliament as if they were the views of one man. It gives its advice as a single whole both in the Royal closet and in the hereditary or the representative Chamber. The first mark

त्याग नहीं सकते। यदि हम व्यक्तिगत उत्तरदायित्व को प्रथम देते हैं तो इसका यह अर्थ होगा कि प्रत्येक मंत्री को अपनी सुरक्षा हेतु सहयोगी मंत्रियों के अपराध का पक्षपोषण करना पड़ेगा और परिपद में निर्भीकतापूर्वक एवं स्पष्टता के स्थान पर रक्षा हेतु सजग रहना पड़ेगा। ऐसा इसलिए भी सम्भव नहीं है क्योंकि प्रशासन के कार्यों को हम पृथक पृथक रूप में विभाजित नहीं कर सकते। व्यक्तिगत उत्तरदायित्व से मंत्रिमण्डल की एकता परिपद की स्पष्टता एवं उत्तरदायित्व का असदिग्ध निधारण नष्ट हो जायेगा।⁶

मंत्रिमण्डल का अधिनायकत्व

[मंत्रिमण्डल तथा ससद के सम्बन्ध]

मंत्रिमण्डल ससद के प्रसाद पथ पर पदारूढ रहता है। मंत्रिमण्डल अनिवार्यतः ससद के मदस्य होते हैं। अतः ससद एवं मंत्रिमण्डल में घनिष्ठ सम्बन्ध होते हैं। ससदीय सम्प्रभुता के युग 19वीं सदी में ससद ही यथाथ में स्वामिनी थी और मंत्रिमण्डल उसका सेवक। परन्तु 19वीं सदी की यह स्थिति आज 20वीं सदी में नहीं रही है। राजनीतिक दलीय नियंत्रण के फलस्वरूप स्थिति बिल्कुल उलट गयी है अर्थात् स्वामी सेवक और सेवक स्वामी बन गया है। 20वीं सदी को मंत्रिमण्डलीय अधिनायकत्व का युग कहते हैं। मंत्रिमण्डल की स्थिति काफी शक्तिशाली हो गयी है, फलस्वरूप हम आज 'मंत्रिमण्डल के अधिनायकत्व' की चर्चा करने लगे हैं। जेनिंग्स के अनुसार मंत्रिमण्डल ही कॉमंस सभा का नियंत्रण करता है, न कि कामंस सभा मंत्रिमण्डल का।²⁷ सर सिडनी लो के अनुसार आजकल किसी भी मंत्रिमण्डल की कॉमंस सभा में हार नहीं होती। कामंस सभा के प्रस्ताव के फलस्वरूप 1895 ई. में उदार दल को अपदस्थ किया गया था। उसके पश्चात् किसी सरकार का पतन अविश्वास के कारण नहीं हुआ।²⁸ रेमजे म्थोर ने मंत्रिमण्डल की इस बढ़ती हुई शक्ति की तीव्र आलोचना की है। उसका कथन है कि मंत्रिमण्डल सबशक्तिमान है। सिद्धांत की दृष्टि से मंत्रिमण्डल ससद के अधीन है परन्तु वास्तव में वह ससद का स्वामी है।²⁹ एक निकाय जो इतनी शक्तियों का प्रयोग करता है, सिद्धांत में ही सबशक्तिमान कहा जा सकता है भले ही वह अपनी सत्ता के प्रयोग में कितना ही असक्षम क्यों न हो। बहुमत का समर्थन प्राप्त होने के कारण जनता का नियंत्रण होते हुए भी उसकी

of the Cabinet, as that institution is now understood is united and indivisible responsibility"—Morley *Life of Walpole* 1913, pp 155-56

26 *Finer Theory & Practice of Modern Governments* op cit, pp 595-96

27 Jennings *Cabinet Government*, 1959 p 473

28 Jennings *Parliament*, 1939, p 120

29 Ramsay Muir *How Britain is Governed* 1951 (Ind Ed), p 62

स्थिति अधिनायक की है। दो पीढ़ियाँ पूर्व की अपेक्षा आज यह अधिनायकत्व कहीं अधिक निरकुश हो गया है।³⁰

मंत्रिमण्डल की शक्ति के विकास में दलीय अनुशासन, मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का सिद्धांत, प्रदत्त विधि निर्माण, प्रशासकीय ऋण, मंत्रिमण्डल की कॉमन्स सभा को विघटित करने की शक्ति एवं संसदीय जीवन की वर्तमान दशा रूपी विभिन्न तत्व प्रमुख रूप से उत्तरदायी हैं। इनका विश्लेषण निम्नवत् है

(1) ब्रिटिश संसदीय सदस्यों पर राजनीतिक दलों का नियंत्रण 19वीं सदी की अपेक्षा वर्तमान सदी में बढ़ गया है। आज निर्वाचित प्रतिनिधि अपने दल के निर्देशानुसार पूरी तरह कार्य करता है। 19वीं सदी में विभिन्न अवसरों पर कॉमन्स सभा में जिस उच्चकोटि का वाद विवाद हुआ करता था उसका अब अभाव है एवं बहुत ही कम अवसर पर वह देखने को मिलता है। लास्की के अनुसार वह भी केवल उन अवसरों पर जब सरकार कॉमन्स सभा के सदस्यों को स्वतंत्र मतदान का अधिकार प्रदान कर देती है। दलीय प्रणाली की कठोरता का अर्थ कॉमन्स सभा का मंत्रिमण्डल पर नम्र बढ़ता हुआ नियंत्रण है। इसका रहस्य यह है कि सत्ताह्वय एवं विरोधी दल, दोनों के ही नेता दलीय मशीन द्वारा अपने सदस्यों के क्रियाकलापों पर नियंत्रण करते हैं। स्वतंत्र सदस्यों के दिन अब बीत चुके हैं और उनके लौटने की कोई सम्भावना भी नहीं है।³¹

दल की शक्ति में वृद्धि मुख्य रूप से निम्न कारणों से हुई है

(क) मतदाताओं की संख्या में वृद्धि हो जाने के कारण उनके जन सम्पर्क हेतु अपेक्षाकृत कहीं अधिक व्यापक दलीय संगठन की आवश्यकता होती है। ऐसी स्थिति में दल की शक्ति में वृद्धि होना स्वाभाविक है।

(ख) राज्य के कार्य क्षेत्र में वृद्धि के फलस्वरूप संसद के शासकीय कार्य क्षेत्र में भी वृद्धि हुई है। निर्धारित समय के अंदर कार्य समाप्त करने के लिए अपेक्षाकृत अधिक दृढ़ एवं कठोर दलीय संगठन अपेक्षित होता है।

(ग) वर्तमान निर्वाचक अपने प्रतिनिधियों को उनके व्यक्तिगत कार्यों की अपेक्षा अधिकतर उनके दलीय नेताओं के कारण चुनते हैं। बहुत कम सदस्य अपनी योग्यता एवं कार्यों के कारण चुने जाते हैं।

लास्की ने इसी सदन में यह कहा है कि सम्पूर्ण दलीय पद्धति का व्यवसायीकरण हो गया है एवं उनके कार्यों की व्यापकता ने दलों को सेना के समान अनुशासन रखने के लिए विवश कर दिया है। यह सम्भव है कि दलीय कठोरता के विरुद्ध आवाजें उठें और विद्रोह भी हो। लेकिन अधिकांश सदस्य यह जानते हैं कि दल से

30 Ramsay Muir *op cit* p 68

31 Laski *Parliamentary Government in England op cit*, p 74

सम्बन्ध तोड़ना उनके लिए केवल ग़तरनाक ही नहीं है प्रत्युन् विवाद के गम्भीर हान पर विरोधिया से भगडे के अवसर बढ जाते हैं। अत जब तक कोई गम्भीर बात नहीं होती, दल के अन्दर विद्रोह का कोष प्रदन ही नहीं उठता। स्मरणीय है 1931 ई म दल के केवल 16 सदस्या ने रेमजे मैकडोनल्ड का साथ दिया था।³²

(2) मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के सिद्धांत के कारण भी मन्त्रिमण्डल की शक्ति में वृद्धि हुई है। सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल एक टीम के रूप में एक दूसरे के साथ सहयोगपूर्वक कार्य करता है। मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के फलस्वरूप नौकरशाही में अनुत्तरदायित्व पनपता है। दलीय संगठन इसमें सहायक है। बहुमत के बूते पर मन्त्रिमण्डल निरकुश ढंग से आचरण करता है।

(3) प्रदत्त विधि-निर्माण (Delegated Legislation) के उदय एवं विकास ने भी मन्त्रिमण्डल की शक्ति में वृद्धि की है। राज्य के कार्यों में वृद्धि होने के कारण ससद द्वारा एक बड़ी समस्या में प्रति वर्ष विधिया का निर्माण किया जाता है। समयाभाव एवं अनेकानेक प्रश्नों से सम्बन्धित विधिया की पेचीदगिया के कारण ससद सम्बन्धित विधिया के निर्माण में असफल रहती है। अतएव वह अपनी शक्ति कायपालिका विभागाध्यक्षा को प्रदत्त कर देती है। ससद द्वारा विधेयको के प्रारूप या मुख्य सिद्धान्तों को पारित कर दिया जाता है और सम्बन्धित विभाग के मन्त्री को तत् विधेयक सम्बन्धी आदेश आवश्यकतानुसार जारी करने का अधिकार प्रदान कर दिया जाता है। इस प्रकार मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को विधि निर्माण की शक्ति प्राप्त होती जाती है। प्रति वर्ष हजारों की संख्या में प्रशासकीय आदेश जारी किये जाते हैं। अत प्रशासकीय क्षेत्र के अतिरिक्त मन्त्रिया को विधि निर्माण के सम्बन्ध में भी व्यापक अधिकार प्राप्त हो गये हैं।

(4) यही स्थिति न्याय के क्षेत्र में है। प्रशासकीय न्याय के कारण मन्त्रियों में प्रभाव एवं शक्ति में असाधारण वृद्धि हुई है। विभिन्न मन्त्रालयों को अपने विभाग से सम्बन्धित कुछ ऐसे मामला में न्याय करने की शक्ति प्रदान कर दी गयी है जिनके सम्बन्ध में पहले न्याय करने का अधिकार सामान्यतः न्यायालयों को प्राप्त होता था। इस प्रकार विभागीय मन्त्रियों को इससे व्यापक न्यायिक शक्तिया प्राप्त हो गयी हैं। इन प्रशासकीय न्यायाधिकारों को सामान्य न्यायालय की कार्य पद्धति का अपनाने की भी आवश्यकता नहीं है, लेकिन प्राकृतिक न्याय के नियमों का पालन इनसे अपेक्षित है।

(5) मन्त्रिमण्डल की शक्ति में वृद्धि का एक अन्य कारण उसकी ससद को विघटित करने की शक्ति है। मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास व्यक्त होने पर उसे तत्क्षण त्यागपत्र देने की आवश्यकता नहीं है। प्रधानमन्त्री को यह अधिकार प्राप्त है कि वह सम्राट (राज्याध्यक्ष) से मन्त्रिमण्डल को विघटित करने की मांग करे। जब

सम्राट से प्रधानमंत्री तत्सम्बन्धी मांग करता है तो राजा संसद को विघटित कर देने की उसकी मांग को स्वीकार कर लेता है क्योंकि ऐसा अभिसमय है। नवीन निर्वाचनों में विजयी होने पर ही मंत्रिमण्डल पदार्हू रह सकता है। स्पष्ट है कि मंत्रिमण्डल को संसद के विघटन की शक्ति के रूप में ब्रह्मास्त्र प्राप्त है। बेजहोट के अनुसार मंत्रिमण्डल एक ऐसा जन्तु है जिसमें अपने निर्माताओं की ही नष्ट करने की शक्ति होती है।³³ विद्रोही संसद सदस्यों पर इस शक्ति के फलस्वरूप मंत्रिमण्डल नियंत्रण रखने में सफल रहता है। यह सम्भव है कि संसद के विघटित होने के पश्चात् होने वाले निर्वाचना में अनेक संसद सदस्य जनता द्वारा न चुने जायें। इसमें उनका बहुत सा धन भी व्यय होता है।³⁴ अतः विघटन की मांग करने की शक्ति के कारण मंत्रिमण्डल की स्थिति काफी दृढ़ हो गयी है।

(6) ब्रिटिश संसदीय जीवन स्तर भी संसद पर प्रभावशाली नियंत्रण रखने में असफल-सा है। संसद के सदस्यों को अनेक काम होते हैं। वे अपना पूरा समय संसदीय कार्यों को नहीं दे पाते। सिडनी लो³⁵ के अनुसार “आधा सदन कार्यरत रहता है तो आधा आमोद प्रमोद में व्यस्त।” संसदीय प्रणाली में मंत्रिमण्डल निरकुश हो गया है। मंत्रिमण्डलीय प्रणाली ऐसा निरकुशतन्त्र है जो निरंतर जनता की आलोचना में दाध और जनमत, विश्वास का अभाव एवं निर्वाचनों से जातकित रहता है। संसद के सत्रवालों में ही मंत्रिमण्डल उसके प्रति उत्तरदायी होता है। स्मरणीय है कि 6 माह एवं उससे अधिक समय तक संसद का कोई सत्र ही नहीं होता। रोजबेरी के अनुसार इस अवधि में समाचार पत्रों से प्राप्त सूचना के अतिरिक्त हम तनिक भी यह पता नहीं रहता कि हमारे शासक क्या कर रहे हैं? वे क्या प्रवृत्ति एवं तत्सम्बन्धी विचार करते हैं?³⁶

अतः सारांश में मंत्रिमण्डल पर कॉमंस का स्वामित्व कम हो गया है। मंत्रिमण्डल अपने सदस्यों के बहुमत के बूते पर जो चाहे कानून बना सकता है, जितना चाहे उतना व्यय स्वीकृत करा सकता है, चाहे जो कर लगा सकता है एवं जिस कर को चाहे समाप्त कर सकता है। संसद का जीवन उसकी मुट्ठी में है। मंत्रिमण्डल व्यवहार में कॉमंस समा का स्वामी है। संसद मंत्रिमण्डल के हाथ की कठपुतली बन गयी है। रेमजे म्योर के अनुसार, “नीति निर्धारण, शासन, विधि निर्माण, आय-व्यय, उच्च पदा

33 Bagehot *The English Constitution op cit*, Chap I, pp 59 81

34 जेनिंग्स का कथन है कि संसद सदस्यों को पुनर्निर्वाचन पर करीब 1 हजार पौण्ड तक व्यय करना पड़ता है। “He has to spend an unpleasant fortnight or three weeks. Above all he may have little certainty of being re-elected” —Jennings *Parliament*, 1939, p 112

35 Sidney Low *The Governance of England* p 63

36 *Ibid*

पर नियुक्तियाँ आदि काय मंत्रिमण्डल के हाथ में हैं।³⁷ ब्रिटिश प्रजातंत्र विकृत हो गया है। जनप्रतिनिधियाँ व हाथा में स नियंत्रण की शक्ति उपरोक्त कारणों से खिसक कर मंत्रिमण्डल के हाथों में पहुँच गयी है और मंत्रिमण्डल अब स्वयं सदन को नियंत्रित करने लगा है। यह विषय ही मंत्रिमण्डलीय अधिनायकत्व कहा जाता है। लेकिन जेनिंग्स का मत है कि मंत्रिमण्डल की उपरोक्त आलाचना का यह अर्थ नहीं है कि जिस मंत्रिमण्डल का सदन का बहुमत प्राप्त हो जाता है उसका अत्याधिक अधिनायकत्व स्थापित हो जाता है। वह जन भावना की उपेक्षा नहीं कर सकता।³⁸ प्रो हेराल्ड लास्की एच डी एल एस एमरी ने मंत्रिमण्डल के अधिनायकत्व के आरोपों का खण्डन किया है। वे ब्रिटिश मंत्रिमण्डल की कार्य-पद्धति को उचित मानते हैं।

लास्की ने आरोपों की व्यापक समीक्षा की है।³⁹ रेमजे म्योर के अनुसार मंत्रिमण्डल अपने निम्न दायित्वों का भली प्रकार निभान में असमर्थ है प्रशासनतंत्र की समीक्षा तथा नियंत्रण, एवं विभिन्न विभागों के कार्यों में समन्वय। इन दायित्वों के सदन से मंत्रिमण्डल को हस्तान्तरित हो जाना के परिणाम अत्यन्त घातक हुए हैं। लास्की का मत है कि प्रत्यक्ष मन्त्री मंत्रिमण्डल का सदस्य होता है। उनके निणयों के पीछे मंत्रिमण्डल की सत्ता होती है। मंत्रियों का नवीन समस्याओं पर विचार करने एवं तत्सम्बन्धी विचारों को मंत्रिमण्डल में रखने की पूर्ण स्वतन्त्रता होती है। वित्तीय प्रश्नों पर वित्त विभाग में पूर्ण विचार विमर्श होता है। विवादास्पद विषयों पर मंत्रिमण्डल विचार एवं निणय करता है। सदन स्वयं एक बृहद् निकाय है और वह प्रशासन पर नियंत्रण सम्बन्धी दायित्वों को भली प्रकार नहीं निभा सकती। अतः प्रशासन पर नियंत्रण सम्बन्धी किसी अन्य श्रेष्ठ प्रणाली की वर्तमान मंत्रिमण्डलीय नियंत्रण पद्धति की तुलना में कल्पना करना कठिन है। रेमजे म्योर का यह भी तर्क था कि मंत्रियों के पास न तो समय है और न ही पर्याप्त अवकाश है कि वे तकनीकी एवं आर्थिक प्रश्नों का सुलझा सकें। उनके पास उस आवश्यक क्षमता का भी अभाव है जो इन प्रश्नों को हल करने के लिए आवश्यक है। लास्की का कथन है कि ये विचार ठीक हैं परन्तु मंत्रिमण्डलीय पद्धति पर रेमजे म्योर के ये आरोप गलत हैं। मंत्रिमण्डल राजनीतिक सतह पर उभरने वाली समस्याओं पर ही विचार कर सकता है। मंत्रिमण्डल—राजनीतिज्ञों का समूह—विशेषणों का संगठन नहीं है। न वे शोधकर्ता हैं। मंत्रिमण्डल का कार्य तो शोध के परिणामों का ठीक ढंग से प्रयोग करना है। ससदीय लोकतंत्र में शासन को वही कार्य करने चाहिए जिनकी मतदाताओं का अपेक्षा-कृत बड़ा समूह उससे अपेक्षा करता हो। मंत्रिमण्डल रॉयल सोसाइटी की भाँति

37 Ramsay Muir *op cit*, pp 66 69

38 Jennings *Cabinet Government, op cit*, pp 475 476

39 Laski *Parliamentary Government in England, op cit*, pp 262 305

ज्ञानाजन करन वाली संस्था नहीं है। उसका काय तो तात्कालिक राजनीतिक महत्व से सम्बन्धित परिणामों के उपयुक्त प्रयोग से सम्बन्धित है।

मंत्रिमण्डल के लिए लोकमत की उपेक्षा करना असम्भव है। संसदीय प्रणाली में शासक अधिनायक नहीं होता एवं वह लोकमत से स्वतंत्र होकर नीतियों की घोषणा नहीं कर सकता।⁴⁰ उसे अपने प्रस्तावों को क्रियान्वित करने के लिए सहयोग की आवश्यकता होती है और इस सहयोग को प्राप्त करने के लिए शासन को दल की आज्ञाओं का सदैव ध्यान रखना पड़ता है। संसदीय प्रणाली का सार उत्तरदायित्व है। उत्तरदायित्व के अतिरिक्त किसी अन्य विकल्प को स्वीकार करने के फलस्वरूप सम्पूर्ण प्रणाली ध्वस्त हो जायगी। यही नहीं शासकीय कार्यों का दायित्व संसद के बाहर किसी अन्य संस्था को सौंपने का अन्य अधिनायकत्व के लिए मांग प्रशस्त करना है।⁴¹ अतः शक्तिशाली सशक्तिशाली मंत्रिमण्डल भी निरकुश नहीं हो सकता। आज स्थिति यह है कि मंत्रिमण्डल का पतन कॉमन्स सभा में पराजित होने पर न होकर चुनाव में हारने पर ही होता है। इसका यह अर्थ है कि लोकतंत्र के विकास के साथ उत्तरदायित्व निष्क्रामित होकर मतदाताओं के प्रति हो गया है। पहले मंत्री सभा के प्रति उत्तरदायी होते थे। लोकतंत्र के छोड़े विकास के कारण मंत्रिमण्डल कॉमन्स सभा के प्रति उत्तरदायी हो गया था तथा लोकतंत्र के पूर्ण विकसित होने पर मंत्रिमण्डल अब सीधे जनता के प्रति उत्तरदायी हो गया है।

एल एस एमरी⁴² ने मित्र तक दिया है। उनके अनुसार लोकतंत्रीय शासन पद्धति के दो सिद्धान्त हैं। प्रथम सिद्धान्त यह है कि सरकार को शासनाधिकार जनता से प्राप्त होता है। अतः शासन का चुनाव जनता या उसके प्रतिनिधियों द्वारा ही होना चाहिए और जनता की इच्छानुसार उसके आदेशों का अनुसरण करत हुए ही शासन किया जाना चाहिए। फ्रांस, स्विट्जरलैंड एवं समुक्त राज्य अमेरिका में इसी सिद्धान्त को मायता दी गयी है। अमेरिकी राष्ट्रपति जो कायपालिका का प्रमुख है, जनता द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से चुना जाता है। तृतीय फ्रेंच गणराज्य का राष्ट्रपति जनता द्वारा चुना जाता था और पाँचवें फ्रेंच गणराज्य में भी जनता द्वारा ही चुना जाता है। वस्वतंत्र रीति से शासन का संचालन नहीं कर सकते। परंतु ग्रेट ब्रिटन में शासन

40 लोकमत की उपेक्षा के परिणाम भयंकर होते हैं। 1886 ई. में आयरिश स्वराज्य के प्रश्न पर उदार दल एवं 1931 ई. में व्यापक कमी के प्रश्न पर मजदूर दल का पतन हो गया था। 1936 ई. में मेमुअल होर को अबीसीनिया सम्बन्धी उनकी नीति के लोकमत के प्रबल विरोध के कारण ही त्यागपत्र देना पड़ा था। प्रधानमंत्री ईडन की स्वेज नहर पर जात्रमण की नीति की जनता ने तीव्र निंदा की थी, फलस्वरूप उन्हें राजनीति से अवकाश ग्रहण करना पड़ा था।

41 Laski *op cit*, pp 277-278

42 L S Amery *Thoughts on Constitution, op cit* Chap I, pp 1 32, Chap III, pp 70 104

के संगठन का सिद्धांत इससे मिन है। वहाँ शासन या मन्त्रिमण्डल का निर्माण सम्राट द्वारा किया जाता है। उसके अधिकारा का मूल ब्रिटन का राजा होता है, न कि जनता या उसके प्रतिनिधि। ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल जनता या उसके प्रतिनिधियों द्वारा निर्वाचित नहीं है, अपितु ब्रिटिश प्रधानमंत्री की नियुक्ति सम्राट करता है एवं उसके परामर्श से अन्य मंत्रियों की नियुक्ति की जाती है। अतः शासन संचालन में मन्त्रिमण्डल संसद का अनुकरण न करके उसका नेतृत्व करता है। लोकतन्त्र का ग्रेट ब्रिटेन में यह अर्थ है कि शासन संसद की सम्मति से होना चाहिए, न कि संसद द्वारा स्वयं शासन किया जाय। ब्रिटन में न तो संसद स्वयं शासन करती है और न वह कर सकती है। नीति निर्धारण एवं शासन संचालन का अधिकार केवल मन्त्रिमण्डल को प्राप्त है। संसद केवल सहमति या असहमति व्यक्त कर सकती है। संसद की असहमति पर ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल पदत्याग कर देता है परन्तु वह अपनी नीति में कोई परिवर्तन नहीं करता। मन्त्रिमण्डल सदैव ही नेतृत्व करता है। संसद को किसी न किसी मन्त्रिमण्डल के पीछे चलना ही पड़ता है। हमारी के बथन का सारांश यह है कि ब्रिटिश पद्धति में प्रमुखता मन्त्रिमण्डल की है। संसद का कार्य केवल जालोचना करना और नियन्त्रण रखना है। मुख्य बात यह है कि शासन का संचालन होता रहे—शासन संचालन जनहित में हो, यह बात की बात है। जिन देशों में संसदीय प्रणाली के इस सिद्धांत के रूप को बदलकर लोकतन्त्र को प्रधान एवं शासन को गौण स्थान दिया गया है वहाँ संसदीय पद्धति में अनेक दोष उत्पन्न हो गये हैं, यथा—मन्त्रिमण्डल निबल एवं अल्पजीवी हो गये हैं। अतः मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का विरोध अथवा यह है कि यदि मन्त्रिमण्डल की नीति से जनता या संसद सहमत नहीं है तो मन्त्रिमण्डल को पदत्याग कर देना चाहिए। परन्तु जब तक संसद या जनता उसको पदस्वरूप रखना चाहती है उस समय तक वह उसमें निरन्तर विश्वास व्यक्त करती रहती है। ऐसी स्थिति में मन्त्रिमण्डल को अपने पद पर बना रहना चाहिए एवं संसद को मन्त्रिमण्डल का नेतृत्व मानते हुए कार्य करना चाहिए। अतः मन्त्रिमण्डल की निरंकुशता एवं तानाशाही की चर्चा उनके द्वारा की जाती है जो मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के इस अर्थ को नहीं समझते। जनता स्वयं शासन संचालन नहीं कर सकती। अधिक से अधिक वह यह बता सकती है कि शासन अच्छा है या बुरा। यह ब्रिटिश संसदीय प्रणाली का मौलिक एवं आधारभूत सत्य है।

व्यवहार में मन्त्रिमण्डल पर लोकमत का सदैव ही नियन्त्रण रहता है। लोकमत की उपेक्षा करने का साहस शक्तिशाली से शक्तिशाली मन्त्रिमण्डल भी नहीं कर सकता है। यदि कोई मन्त्रिमण्डल बार बार त्यागपत्र देता है या संसद के विघटन की मांग करता है या जनमत की उपेक्षा करता है एवं अत्यधिक गोपनीयता बरतता है तो उसके अलोकप्रिय हो जाने का भय है। उस सदैव ही जनता की इच्छा एवं अपने समर्थकों के हितों का

ध्यान रखना चाहिए और जनहित में शासकीय नीति को आवश्यकतानुसार तुरंत परिवर्तित कर देना चाहिए अन्यथा परिणाम नयकर हो सकते हैं। 1931 ई. में थर्मदलीय मंत्रिमण्डल को अपने सहयोगियों—स्नाडोन, थॉमस एवं हेडरसन के विद्रोह के कारण ही पदत्याग करना पड़ा था।⁴³ 1934 ई. की राष्ट्रीय सरकार को, जिस काम में असाधारण बहुमत प्राप्त था, बेराजगार सहायता अधिनियम के कारण पद त्याग करना पड़ा था। 1935 ई. में कुत्सित होर लावेल पकट के कारण विदेश मंत्री समुअल होर को पदत्याग करना पड़ा था। 1937 ई. में चम्बरलेन की गलत विदेश नीति का जनता ने विरोध किया, फलस्वरूप उन्हें अपने पद से हटना पड़ा था। स्वेज नहर के प्रश्न पर प्रधानमंत्री एचानी ईटन को प्रधानमंत्री पद से हटना पड़ा यद्यपि उनके दल का बहुमत था। यह सब उदाहरण इस मत की पुष्टि करते हैं कि मंत्रिमण्डल का जनता की नाडी पर सदैव ही हाथ रखना चाहिए। जनता के विरोध में मंत्रिमण्डल का अंत निश्चित है। अंत लावेल⁴⁴ का यह कथन पूर्णरूपेण सत्य है कि मंत्रिमण्डल की निरकुशता का कारण सांजनिक लोकप्रियता है, उसकी निरंतर ही आलोचना होती रहती है तथा जनमत की शक्ति, (सदन के) विश्वास की आवश्यकता एवं नवीन निर्वाचना की सम्भावना सदैव ही उस (मंत्रिमण्डल) का व्यवस्थित करती रहती है। मंत्रिमण्डल भी आलोचना के प्रति सदैव सजग रहता है एवं उसकी कमी उपस्था नहीं कर सकता। फाइनर का निम्न मत ब्रिटिश मंत्रिमण्डलीय प्रणाली के सदन में महत्वपूर्ण है “ब्रिटिश मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था शीघ्रगामी, गतिशील, विवकी एवं उत्तरदायी नृत्व प्रदान करती है। इस पर नियंत्रण रखा जा सकता है परंतु इसका दमन सम्भव नहीं है। इससे प्रश्न किये जा सकते हैं परंतु इसका अविश्वास नहीं किया जा सकता। राजनीतिक द्वेष होत हुए भी इसके सदस्या में व्यक्तिगत इर्ष्या नहीं होती। इस पर उत्तरदायित्व की शक्ति, इसकी सस्थाओं एवं अनुमतियों द्वारा नियंत्रण रखा जा सकता है।”⁴⁵

ब्रिटिश प्रधानमंत्री

मोल्ले⁴⁶ के अनुसार ब्रिटिश प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डलीय मेहराब की आधारशिला

43 स्मरणीय है 1931 ई. में कॉमंस में दलीय स्थिति निम्नवत थी अनुदार दल—260, उदार दल 59 एवं थर्म दल 288। इस समय रेमजे मक्डोनल्ड प्रधानमंत्री थे। हेडरसन के नेतृत्व में कुछ थर्मदलीय सदस्या ने विद्रोह कर दिया। फलस्वरूप मंत्रिमण्डल का पतन हो गया था।

44 Lowell *The Government of England*, Vol I, p 355

45 Finer *op cit*, p 621

46 The Prime Minister is the keystone of the cabinet arch”—Lord Morley *Life of Walpole* (1913) cited by Ramsay Muir *op cit*, p 63

है। "यद्यपि मंत्रिमण्डल के सभी मंत्रियों का स्तर समान होता है और वे सभी एक स्तर में बालते हैं तथा मतदान के समय 'एक व्यक्ति एक मत' के अनुसार मतगणना की जाती है परन्तु मंत्रिमण्डल का अध्यक्ष अपने समकक्षों में प्रथम (primus inter pares) होता है। वह अपने पद पर रहते हुए असाधारण एवं विविध मता का उपयोग करता है।"⁴⁷ विलियम वॉर्नर हरकोट के अनुसार वह तारो के मध्य चंद्रमा है।⁴⁸ मुनरो के अनुसार यह कोई नहीं जानता कि अर्थ मंत्री कहाँ रहते हैं। परन्तु मूल से मूल भी जानता है कि 10 डाउनिंग स्ट्रीट का क्या अर्थ है।⁴⁹ प्रधानमंत्री मंत्रिपरिषद्, मंत्रिमण्डल एवं शासन का प्रमुख होता है। लास्क्री के अनुसार ब्रिटिश प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल के निर्माण, उसके जीवन एवं मृत्यु के लिए केन्द्रीय स्थिति रखता है।⁵⁰ रेमजे म्योर की दृष्टि में मंत्रिमण्डल राज्य रूपी जहाज का चालक चक्र है और प्रधानमंत्री उसका चालक है।⁵¹

प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल का प्रमुख एवं शासन का प्रधान होता है। ब्रिटिश प्रधानमंत्री का पद विकास का परिणाम है एवं अमिसमय पर आधारित है। हनोवर वंश के काल में प्रधानमंत्री के पद का उदय हुआ था। जॉर्ज प्रथम जन्म भाया नहीं जानता था। उसने मंत्रिमण्डल की बैठक की अध्यक्षता करना छोड़ दिया था। बरिष्ठ मंत्री उसके स्थान पर मंत्रियों की बैठक की अध्यक्षता करने लगा था। सर वालपोल प्रथम प्रधानमंत्री थे। ब्रिटिश प्रधानमंत्री का 1905 ई में शासकीय कागजातों में प्रथम बार उल्लेख मिलता है। इस वर्ष एक राजघोषणा के अनुसार राक के आकविशाल के पश्चात् उसे बरिष्ठता प्रदान की गयी थी।⁵² प्रधानमंत्री को First Lord of Treasury (कोषागार के प्रथम लॉर्ड) के रूप में वेतन मिलता था। 1937 ई में मिनिसटर्स ऑफ क्रॉन एक्ट (Ministers of Crown Act) के द्वारा प्रधानमंत्री एवं कोषागार के प्रथम लॉर्ड के वेतन का स्पष्ट उल्लेख करके स्पष्ट रूप से प्रधानमंत्री को विधिक मान्यता

47 Ibid, p 157

48 'Inter Stellas Luna Misioners'—Sir William Vernon Harcourt cited by Ogg and Zink *op cit*, p 90

49 "No one knows and no one cares where other Ministers dwell but the fool of fools knows the meaning of the 10 Downing Street"—Munro *The Governments of Europe*, 1954 p 75

50 'The Prime Minister is central to its formation, central to its life and central to its death'—Laski *Parliamentary Government in England* pp 228 229

51 'The cabinet is in short the steering wheel of the ship of the state the steersman is the Prime Minister'—Ramsay Muir *How Britain is Governed*, *op cit*, p 63

52 इससे पूर्व वॉलिन सॉथी में डिजरेली (लॉर्ड वेकसफील्ड) को First Lord of Her Majesty's Treasury and Prime Minister कहा गया था।

प्रदान की गयी है। उसे 10 हजार पौण्ड प्रति वर्ष वेतन प्रदान किया जाता है तथा समस्त भूतपूर्व प्रधानमंत्रियों को 2 हजार पौण्ड प्रति वर्ष पेंशन के रूप में प्राप्त होता है।

ब्रिटिश परम्परा के अनुसार प्रति नवीन निर्वाचन के पश्चात् सम्राट कामस समा क बहुमत दल के नेता को प्रधानमंत्री के पद पर नियुक्त करता है।⁵³ ग्रेट ब्रिटेन में द्विदलीय पद्धति हान के कारण सम्राट को बहुमत दल के नेता को चुनना कठिन कार्य नहीं है, परन्तु तीन या अधिक दलों के विकसित होने पर कठिनाई उत्पन्न हो जाती है। कामस समा में बहुमत दल के नेता की स्थिति अस्पष्ट होने की दशा में ही प्रधानमंत्री के चयन में सम्राट को स्वविवेकीय शक्ति प्राप्त होती है। 1894 ई. में प्रधानमंत्री ग्लेडस्टोन के त्यागपत्र के पश्चात् उदार दल का कोई स्पष्ट नेता न होने की स्थिति में सम्राट ने स्वविवेक से प्रधानमंत्री का चयन किया था। सम्राट द्वारा ऐसी व्यक्ति को ही प्रधानमंत्री के पद पर चुना जाना चाहिए जो स्थायी शासन का निर्माण कर सके तथा कामस समा का विश्वास अर्जित कर सके। जब कामस समा में दलों की अस्पष्ट स्थिति के फलस्वरूप प्रधानमंत्री का चयन करना असम्भव होता है तो सम्राट या राजा का इस सम्बन्ध में स्वविवेकीय शक्ति प्राप्त हो जाती है। 1931 ई. में श्रमदलीय प्रधानमंत्री रमजे मैकडोनाल्ड को श्रम दल से निष्कासित करके कंजरसन का दल का नेता चुना गया था। कामस में श्रम दल के 289 सदस्यों में से 16 सदस्यों ने विद्रोह कर दिया था। देश की वित्तीय कठिनाइयों को दूर करने के सम्बन्ध में प्रस्तावित उपायों पर मंत्रिमण्डल में उत्पन्न मतभेद विद्रोह का कारण था। 23 अगस्त, 1931 ई. को रमजे मैकडोनाल्ड ने पदत्याग कर दिया। सामान्य परिस्थितियों में प्रधानमंत्री के पदत्याग करने पर राजा को कुछ निश्चित अभिसमयों के अनुसार विरोधी दल के नेता को नवीन मंत्रिमण्डल के निर्माण हेतु आमंत्रित करना चाहिए। अतः रमजे मैकडोनाल्ड के पदत्याग के पश्चात् या तो अनुदार दल के नेता बाल्डविन का या श्रम दल के नया नेता कंजरसन को प्रधानमंत्री पद के लिए आमंत्रित करना चाहिए था। परन्तु सम्राट जॉर्ज पंचम ने रमजे मैकडोनाल्ड से वित्तीय संकट-काल में राष्ट्र का साथ देने की अपील की एवं अनुदार और उदार दलों के अतिरिक्त श्रम दल के उन सभी सदस्यों का सहयोग राष्ट्रीय सरकार के निर्माण हेतु प्राप्त करने का प्रयत्न किया जो उसके लिए तैयार थे। ऐसा विश्वास किया जाता है कि राजा ने अनुदार एवं श्रमदलीय नेताओं से भी ऐसी ही अपील की थी।⁵⁴ फलस्वरूप रमजे मैकडोनाल्ड को पुनः प्रधानमंत्री चुन लिया गया और उन्होंने राष्ट्रीय सर-

53 महारानी विक्टोरिया ग्लेडस्टोन को व्यक्तिगत रूप से पसन्द नहीं करती थी परन्तु उन्हें ग्लेडस्टोन को बहुमत दल का नेता होने के कारण चार बार प्रधानमंत्री पद पर आमंत्रित करना पड़ा था।

54 Mr Sidney Webb (Colonial Secretary in Mr Macdonald's Cabinet) quoted by Laski *op cit*, p 234

कार का निर्माण किया। लास्की के अनुसार राजा के द्वारा रमजे मक्डोनल्ड को प्रधानमंत्री पद के लिए तैयार करना उसके सवधानिक दायित्व के अनुरूप नहीं था। "नवीन मंत्रिमण्डल का स्वरूप राजमहल की शक्ति के सदृश्य ठीक उसी प्रकार था जैसे कि 1763 ई. में लॉडबूट को प्रधानमंत्री बनाया गया था।"⁵⁵ लास्की का मत है कि रमजे मक्डोनल्ड को राष्ट्रीय सरकार का प्रधानमंत्री बनाना सवधा अनुचित था क्योंकि वे दलीय प्रतिनिधि के रूप में प्रधानमंत्री नहीं बने थे। दल ने उन्हें नेता पद से निष्कासित कर दिया था। अतः उपलब्ध सूचनाओं के आधार पर मक्डोनल्ड की नियुक्ति वस्तुतः राजा की इच्छा का परिणाम थी। स्मरणीय है कि सिडनी वेब एव जेनिंग्स ने सम्राट जॉर्ज प्रथम के काय को पूरणरूपेण सवधानिक ठहराया है क्योंकि उदारवादी नेता समुअल तथा अनुदारवादी नेता वाल्टविन दोनों ने आमंत्रित किये जान पर मंत्रिमण्डल का निर्माण करने से इकार कर दिया था। अतः राजा द्वारा मक्डोनल्ड के अतिरिक्त किसी अन्य को नियुक्त करने का विकल्प नहीं था। परंतु राजा द्वारा हे डरसन को मंत्रिमण्डल के निर्माण हेतु आमंत्रित न करने का कोई औचित्य नहीं था। लास्की ने इस सम्पूर्ण घटना से यह निष्कर्ष निकाला है कि अस्थिर राजनीतिक संकट के समय प्रधानमंत्री के चयन में राजा का महत्व अत्यधिक हो जाता है।⁵⁶ मक्डोनल्ड को पुनः प्रधानमंत्री बनाने में राजा का प्रमुख हाथ था। उन्होंने ही वाल्टविन एव हवट समुअल को मक्डोनल्ड को प्रधानमंत्री बनाने के लिए तैयार किया था। मक्डोनल्ड को राजा के द्वारा चुना गया था। उस कोई दलीय समर्थन नहीं था। सविधान शास्त्री फीथ ने राजा के कदम के समर्थन में निम्न दो तर्क दिये हैं। प्रथम देश के स्वयंमान की रक्षा, तथा द्वितीय जायामी निर्वाचना में राष्ट्रीय सरकार का स्पष्ट बहुमत प्राप्त होना। लास्की के अनुसार प्रथम तर्क का जय यह हुआ कि "राजा अपने किसी विचार के लिए बहुमत प्राप्त करने का प्रयत्न कर सकता है। यही जाज तृतीय की नीति थी। इसका स्वामाविक अर्थ यह है कि राजा तटस्थ नहीं है।" यह ससदीय व्यवस्था का नियम है। राजा नाममान का अध्यक्ष होता है। द्वितीय तर्क अपने आप में ही आधारहीन है। यह तो राजा के काय को बाद में उचित ठहराना है। इसका अर्थ यह हुआ कि "राजा द्वारा निर्मित मंत्रिमण्डल यदि निर्वाचना में बहुमत प्राप्त करने में सफल होता है तो राजा का काय सवधानिक होगा। लास्की के अनुसार यह सतरेनाक सिद्धांत है।"⁵⁷

सिद्धांत में प्रधानमंत्री अपने सहयोगियों का चुनन में स्वतंत्र है परंतु व्यवहार में उस अनक नियंत्रणा के अधीन काय करना पड़ता है। दलीय हित ने साथ-साथ

55 Laski *Parliamentary Government*, p. 235

56 Laski *op cit*, p. 236

57 Laski *op cit*, pp. 405-407

देश के सभी औद्योगिक क्षेत्रों, वर्गों, हिता, धर्मा एवं योग्य दलीय नेताओं को मंत्रिमण्डल में प्रतिनिधित्व देना आवश्यक होता है। इसके अतिरिक्त सभी मंत्री संसद में सही चुने जाने चाहिए। यदि नियुक्ति के समय कोई मंत्री संसद का सदस्य नहीं होता तो 6 माह के भीतर उस संसद के लिए निर्वाचित हो जाना चाहिए। प्रधानमंत्री लॉर्ड रमसा के सदस्या में भी कुछ सदस्या को मंत्रिमण्डल में शामिल करता है। लॉर्ड रमसा का अध्यक्ष—लॉर्ड चांसलर—अनिवार्यतः मंत्रिमण्डल का सदस्य होता है। मंत्रिमण्डल के निर्माण में प्रधानमंत्री को योग्यता एवं क्षमता दोनों में समन्वय करना पड़ता है। लावेल के अनुसार प्रधानमंत्री द्वारा मंत्रिमण्डल का निर्माण विभिन्न प्रकार के असमान एवं विभिन्न शक्तियों के टुकड़ों से किसी वस्तु के निर्माण के समान है।⁵⁸ लास्की ने निम्न शब्दों में बड़े सुंदर रूप में इस स्थिति की समीक्षा की है 'उसे अनेक परिस्थितियों को ध्यान में रखना पड़ता है। दल के नेता के रूप में वह कुछेक साधियों की उपेक्षा नहीं कर सकता क्योंकि उनकी उपस्थिति दलीय शासन के लिए अपेक्षित है। उसके कुछ साथी इतने महत्वपूर्ण हो सकते हैं कि वे जिस विभाग का लेना चाहें उन्हें उसे वही विभाग देना पड़ता है। वास्तव में वह एक सावधानीपूर्वक इकाई का निर्माण करता है जिसके सदस्य एक दूसरे के कार्यों के लिए सामूहिक उत्तरदायित्व वहन करने का तत्पर रहते हैं।'

"प्रधानमंत्री को राजा की भी स्वीकृति प्राप्त करनी पड़ती है। परम्परा के अनुसार नियुक्तियों के सम्बन्ध में विचार विमर्श करना राजा का मौलिक अधिकार है। इस प्रकार राजा भी अपने विचारों से (मंत्रिमण्डल के निर्माण को) प्रभावित कर सकता है।"

"प्रधानमंत्री का धिवेक एवं प्रभाव निर्णायक होता है। लेकिन विभागों के वितरण के सम्बन्ध में वह प्रमुख साधियों की उपेक्षा नहीं कर सकता। उसे एक ऐसी टीम का निर्माण करना पड़ता है जो सफलतापूर्वक कार्य कर सके एवं जो दल का भी स्वीकार हो।"

प्रधानमंत्री की शक्तियाँ

प्रधानमंत्री ग्रेट ब्रिटेन एवं उसके साम्राज्य का राजनीतिक शासक है। ब्रिटिश प्रशासन का प्रमुख है। रेमजे म्योर के अनुसार, "उसकी शक्तियाँ की विधिक व्याख्या प्राप्त नहीं है परन्तु उसको जितनी व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं उतनी विश्व के किसी भी

58 'His work is like that of constructing a figure out of blocks which are too numerous for the purpose and which are not of shapes to fit perfectly together —Lowell *The Government of England*, Vol I, p 57 (Cited by Ogg & Zink *Modern Foreign Governments* 1956 p 85)

59 Laski *Parliamentary Government in England*, pp 236 238

संवधानिक शासक, यहाँ तक कि अमेरिकी राष्ट्रपति को भी प्राप्त नहीं है।" वह अत्यन्त व्यस्त व्यक्ति है। सम्पूर्ण प्रशासन के लिए वह उत्तरदायी है।

(1) वह मंत्रिमण्डल का अध्यक्ष एवं नेता है। ब्रिटिश सम्राट की सहमति से वह मंत्रिमण्डल के सदस्यों को नियुक्त करता है। उन्हें वह पदच्युत भी कर सकता है। उनके मध्य विभागों का वितरण करता है। विभिन्न मन्त्रालयों में उत्पन्न मत भेदों का समाधान एवं विभागों के कार्यों में समन्वय करता है तथा उनकी कठिनाइयों को दूर करता है। सभी मन्त्री उसमें परामर्श करते हैं। मंत्रिमण्डल की बैठक की अध्यक्षता करता है। वह इस बात पर दृष्टि रखता है कि सभी विभाग मंत्रिमण्डल द्वारा स्वीकृत नीति का पालन करते हैं एवं स्वेच्छापूर्वक विभाग की नीति का निर्धारण नहीं करते। मंत्रिमण्डल के निणयों को क्रियान्वित करना उसी का दायित्व होता है।

(2) प्रधानमन्त्री को नियुक्ति सम्बन्धी व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं। राज्य एवं साम्राज्य की सभी उच्च नियुक्तियाँ वास्तव में प्रधानमन्त्री द्वारा ही की जाती हैं। राजदूतों, मंत्रियों तथा 1947 ई. के पूर्व भारत के गवर्नर जनरल एवं गवर्नरो आदि पदाधिकारियों की नियुक्ति प्रधानमन्त्री द्वारा ही की जाती है। वह साम्राज्यीय सुरक्षा समिति जैसी समितियों की भी स्थापना करता है। युद्धकाल में विभिन्न विभागों के कार्यों के मध्य समन्वय स्थापित करने वाली सुरक्षा समिति का वह अध्यक्ष होता है। वह मंत्रिमण्डलीय सचिवालय पर नियन्त्रण रखता है तथा समय-समय पर उसमें परामर्श एवं विचार विमर्श करता है।

(3) प्रधानमन्त्री कॉमन्स सभा का नेता⁶⁰ और शासन का प्रमुख अधिकारी होता है एवं समस्त शासकीय नीतियों पर वह अधिकारपूर्वक नियंत्रण देता है। उसका विक्षेपण एवं वक्तव्य सम्बन्धित विषय पर प्रामाणिक एवं अंतिम माना जाता है। कॉमन्स सभा का कार्यक्रम वही तैयार करता है। वही यह निर्दिष्ट करता है कि सदन के अधिवेशन कब और कितने समय के लिए बुलाये जायें। सदन का कार्य विवरण भी वही निर्दिष्ट करता है। शासकीय एवं व्यक्तिगत सदस्यों से सम्बन्धित कार्यों के लिए समय-विभाजन भी उसी की सहमति से किया जाता है। सदन के मुक्त अधिवेशन का समय भी वही निर्दिष्ट करता है। उसे कॉमन्स सभा के विघटन की माँग करने की शक्ति प्राप्त है। लॉर्ड एवं अन्य उपाधियों को देने के सम्बन्ध में भी सम्राट को वही अंतिम रूप से परामर्श देता है।

(4) दश की विदेश नीति का वह प्रमुख निमाता है। वार्षिक एवं सम्पूर्ण

60 1942 ई. तक प्रधानमन्त्री कॉमन्स सभा का नेतृत्व करता था परन्तु इस वर्ष प्रधानमन्त्री ने कार्यभार को कम करने के लिए श्री आर. ए. बटलर को कॉमन्स सभा का नेता बना दिया गया था। तब से यह प्रथा चल पड़ी है कि प्रधानमन्त्री एवं कॉमन्स सभा के नेता दो पृथक्-पृथक् व्यक्ति हों सकते हैं। परन्तु इससे प्रधानमन्त्री के दायित्वों में कोई कमी नहीं आती है।

अंतर्राष्ट्रीय प्रश्नों पर शासन का वह अधिकृत वक्ता होता है। यद्यपि वह विदेश मंत्री नहीं होता परंतु उसका विदेश नीति के निर्माण एवं क्रियाव्ययन पर निर्णायक प्रभाव होता है। विदेश नीति सम्बन्धी सभी महत्वपूर्ण घोषणाएँ प्रधानमंत्री द्वारा ही की जाती हैं। विदेश मंत्री द्वारा कोई निर्णय करने में पूर्व प्रधानमंत्री से परामर्श किया जाता है। यह भी सम्भव है कि बिना मंत्रिमण्डल के विचार विमर्श के केवल प्रधानमंत्री के परामर्श से ही विदेश मंत्री कोई कार्य कर सकता है। सर एडवर्ड ग्रे ने 30 जुलाई, 1914 ई. को ब्रिटिश तटस्थता विषयक तार प्रधानमंत्री एस्क्विथ के परामर्श से ही भेजा था। 1914 ई. में जर्मनी को जल्टीमेटम मंत्रिमण्डल के विचार विमर्श के पूर्व प्रधानमंत्री की सहमति से ही भेजा गया था। प्रधानमंत्री का विदेश मंत्री से घनिष्ठ सम्बन्ध होता है। प्रधानमंत्री चम्बरलेन स्वयं ही अपने कार्यकाल में विदेश-नीति के निर्माता थे। वे स्वयं ही म्यूनिख पैक्ट के लिए उत्तरदायी थे। स्वेज संकट (1956 ई.) के लिए प्रधानमंत्री एथानो ईडन उत्तरदायी थे। श्री चर्चिल द्वितीय विश्वयुद्ध काल में विदेश नीति के निर्णायक थे। विदेशों के राजदूतों का प्रधानमंत्री द्वारा स्वागत किया जाता है। अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में भी वही भाग लेता है।

(5) प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल एवं राजा के मध्य कड़ी का कार्य करता है। मंत्री एवं राजा के मध्य सभी पत्र-व्यवहार उसके माध्यम से होता है। उपनिवेशों के प्रधानमंत्रियों से उसका सीधा सम्पर्क होता है। सम्राट एवं मंत्रिमण्डल के मध्य कड़ी के रूप में प्रधानमंत्री महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। वह मंत्रिमण्डल के निर्णयों से सम्राट को सूचित करता है एवं सम्राट की स्वीकृति प्राप्त करता है। सम्राट को प्रधानमंत्री द्वारा विभिन्न मंत्रियों के विचारों को बताना आवश्यक नहीं है। परंतु इस नियम के कुछ अपवाद भी हैं। उदाहरणार्थ, प्रधानमंत्री डिजरेली साम्राज्ञी विक्टोरिया को मंत्रिमण्डल में होने वाले विचार विमर्श की विस्तृत सूचना दिया करते थे। परंतु यह रीति उचित नहीं है। इससे सम्राट के हृदय में उस मंत्री के प्रति संदेह उत्पन्न हो सकता है जिसके विचार उनके विचारों के अधिक निकट नहीं होते हैं। सम्राट के हृदय में सभी मंत्रियों के लिए समान सम्भाव रहना चाहिए। अतः यह आवश्यक है कि प्रधानमंत्री सम्राट को मंत्रिमण्डल की बैठकों का विवरण न दे। यदि वह ऐसा करता है तो एक प्रकार से वह अपने सहयोगी मंत्रियों के प्रति विस्वासघात का दोषी समझा जा सकता है।

(6) वह दल का प्रमुख नेता एवं संसदीय दल का प्रमुख होता है। संसद में अपने दल एवं विरोधी दल के सदस्यों से निरंतर सम्पर्क रखता है। वह दल की वार्षिक समितियाँ एवं समूहों का प्रमुख होता है। दलीय प्रचार में वह पूर्ण सक्रिय रहता है। प्रधानमंत्री की स्थिति

प्रधानमंत्री देश का यथार्थ शासक है। फाइनर के अनुसार प्रधानमंत्री की

प्रमुखता के कारण मन्त्रिमण्डल की अध्यक्षता, सदन का नेतृत्व, सम्राट के साथ व्यवहार में प्रमुख कड़ी की स्थिति एवं उसका प्रमुख दलीय नेता होना आदि हैं। वह सर्वोच्च राजनीतिक शक्ति का वर्तमान रूप है।⁶¹ देश में होने वाले सामान्य निर्वाचन वार्षिक में प्रधानमंत्री के निर्वाचन होते हैं।⁶² 1880 ई के निर्वाचनों में ग्लैडस्टोन ने डिजरायली के प्रशासन की तीव्र आलोचना की थी। अपनी व्यक्तिगत लोकप्रियता के परिणामस्वरूप ही ग्लैडस्टोन 1880 ई में विजयी हुए थे। 1945 ई के निर्वाचनों में प्रधानमंत्री चर्चिल ने मतदाताओं से व्यक्तिगत रूप में अपने दल को विजयी बनाने की अपील की थी। स्मरणीय है कि 1945 ई में अनुदार दल ने कोई चुनाव घोषणा पत्र जारी नहीं किया था, अपितु प्रधानमंत्री चर्चिल ने व्यक्तिगत रूप में एक घोषणा पत्र प्रचारित किया था। अनुदार दलीय उम्मीदवारों ने अपने को चर्चिल का प्रत्याशी घोषित किया था। चुनाव प्रचार के मैदान में 'चर्चिल बनाम लास्की', 'चर्चिल या विनार्स' आदि नारे लगाये गये थे।

जेनिंग्स के अनुसार, 'प्रधानमंत्री केवल समक्षों में प्रथम नहीं है, न वह जसा हर्कोर्ट ने कहा है, तारा के मध्य चंद्रमा है। अपितु वह सूर्य है जिसके चारों तरफ अन्य नक्षत्र घूमते हैं।'⁶³

ब्रिटिश प्रधानमंत्री के सदन में लास्की का निम्न कथन महत्वपूर्ण है "प्रधानमंत्री वह पुरी है जिसके चारों तरफ सम्पूर्ण शासनतन्त्र घूमता है। वह कार्यपालिका के प्रभावशाली भाग का अध्यक्ष है। वह विभागों के मध्य मतभेदों को दूर करता है, राजा की अनुमति से किसी भी मंत्री से त्यागपत्र माग सकता है, तथा महत्वपूर्ण नियुक्तियों के सदन में उसका मत निर्णायक होता है। वह सभी विभागों, विचारकर विदेश विभाग पर दृष्टि रखता है एवं नीति के समन्वयकर्ता के रूप में कार्य करता है। वह कॉमन्स सभा का नेता होता है एवं सामान्य सदस्या द्वारा कठिनाई से ही सामान्य मंत्री के नियम के अतिरिक्त अपील की जाती है। वह सम्राट एवं मन्त्रिमण्डल के मध्य प्रभावकारी कड़ी है।

कॉमन्स सभा में उसके शब्द ही विधि हैं। उपरोक्त कथन के सदन में उसके विरुद्ध विद्रोह उस समय तब कठिन ही होता है जब तक उसने अपने कार्यों में (अपने विरुद्ध) व्यापक असंतोष उत्पन्न न कर लिया हो।"

प्रधानमंत्री का पद उसका धारण करने वाले के व्यक्तित्व पर निर्भर करता

61 *Finer Theory & Practice of Modern Government*, pp 592-93

62 "A General Election is, in reality, the election of Prime Minister. The elector has a choice between Gladstone and Disraeli, Salisbury and Rosebery, Balfour and Campbell Bannermann, Asquith and Balfour, McDonald and Henderson, Churchill and Attlee — Jennings *The British Constitution*, p 162

63 Jennings *Cabinet Government*, pp 183-184

64 Laski *Parliamentary Government in England*, pp 239-41

। लॉर्ड सलिसबरी अपने मंत्रिमण्डल के सदस्यों पर भली प्रकार नियंत्रण भी नहीं कर सकें थे। लॉर्ड रोजवरी की भी यही स्थिति थी परंतु डिजरायली, ग्लेडस्टोन एवं बर्चिल की सत्ता को उनके सहयोगियों में से कोई चुनौती देने वाला नहीं था। प्रधान मंत्री की योग्यता, जानकारी का व्यापक क्षेत्र, अध्यक्ष के रूप में उसकी योग्यता, शीघ्र कार्य एवं निणय करने की क्षमता, पूर्ण महत्व एवं महत्वहीन कार्यों में अंतर करने की शक्ति आदि का उसके पद, शक्ति एवं प्रभाव पर व्यापक प्रभाव पड़ता है। युद्ध-काल में उसकी शक्ति का क्षेत्र आश्चर्यजनक रूप में अत्यधिक बढ़ जाता है। आधुनिक काल में शासन के कार्यक्षेत्र में वृद्धि के कारण प्रधानमंत्री केवल नीति सम्बन्धी सामान्य रूप से रखा ही निर्धारित कर पाता है। परंतु लास्की के मतानुसार इससे प्रधानमंत्री की शक्ति में कमी नहीं आयी है।⁶⁵ सामान्य निर्वाचनों में प्रधानमंत्री को राष्ट्रीय आधार प्राप्त हो जाता है और जब तक वह प्रधानमंत्री है कोई उसको चुनौती नहीं दे सकता। 'दल' उसके व्यक्तित्व पर आधारित होता है और जब तक दल पर उसका पूर्ण नियंत्रण होता है कोई उसका विरोध नहीं कर सकता।⁶⁶

प्रधानमंत्री की स्थिति इतनी महत्वपूर्ण होने पर भी, फाइनर⁶⁷ के शब्दों में, "वह सीजर नहीं है। वह ऐसा देवता नहीं है जिसे चुनौती नहीं दी जा सके। उसके विचार आदेशों के सहस्र नहीं होते हैं। वह सदैव इस दया पर निर्भर रहता है कि उसके द्वारा निश्चित ही लाभदायक सेवा की जा रही है या नहीं। किसी भी क्षण उसको कोई विरोधी जपदस्थ कर सकता है।" आधुनिक काल में उसकी सत्ता में असाधारण वृद्धि हुई है। प्रो चैस (Prof Chase) का कथन है कि आधुनिक वर्षों में प्रधानमंत्री की स्थिति अर्द्ध अध्यक्षतात्मक (Quasi Presidential) हो गयी है। इसका अर्थ है कि प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित होने के कारण वह अपने (मंत्रिमण्डल के) सदस्यों एवं संसद से स्वतंत्र अपने पद का उपयोग करता है। लेकिन प्रो लास्की⁶⁸ इस मत को स्वीकार नहीं करते। उनके अनुसार यह कहना उचित नहीं है कि "ब्रिटिश प्रधानमंत्री की स्थिति अमेरिकी राष्ट्रपति के समान है। दलीय संगठन के परिपेक्ष्य में उसकी स्थिति प्रभावपूर्ण है। सुनिश्चित रूप में प्रदत्त विधियाँ उसकी शक्ति का आधार नहीं हैं। लेकिन मैं समझता हूँ कि मंत्रिमण्डल पर जितना अधिक प्रधानमंत्री का नियंत्रण होता है उतना ही अधिक संसदीय प्रणाली के सफलतापूर्वक चलने की आशा

65 Laski *op cit*, pp 239 41

66 *Ibid*

67 'The Prime Minister is not a Caesar. He is not an unchallengeable oracle, his views are not dooms, he is always on sufferance, its terms are whether he can render indubitably useful service. At any time a rival may supplant him'—Finer *op cit*, p 581

68 Laski *op cit*, p 241

होती है।" प्रधानमंत्री की स्थिति के सदृश में निम्न बातों को सदैव ध्यान में रखना चाहिए

(1) प्रधानमंत्री की स्थिति, शक्ति, प्रभाव एवं शासनतंत्र में स्थान उसके व्यक्तित्व एवं साधियों के साथ उसके सम्बन्धों पर निर्भर करता है। एस्क्विथ, लायट जॉन एवं चर्चिल की स्थिति प्रधानमंत्री की विविध शक्तियों की अपेक्षा उनके व्यक्तित्व एवं दल में उनके असंदिग्ध एकाधिकारी नेतृत्व पर निर्भर थी।

(2) प्रधानमंत्री को यदि दल के बहुमत का समर्थन प्राप्त नहीं है तो उसके लिए प्रधानमंत्री रहना असम्भव है। अतः उसे सदैव जनता की नाडी पर अपना हाथ रखते हुए दल की आवश्यकताओं के प्रति पूर्ण सजग रहना चाहिए।

ब्रिटिश प्रधानमंत्री, बेजहोड के अनुसार, शासन विधान के सफल एवं कुशल अंग का प्रधान है। सिडनी लो के अनुसार, "वह जर्मन सम्राट तथा अमेरिकी राष्ट्रपति एवं संयुक्त राज्य की कांग्रेस की समितियों के समापतियों से भी अधिक शक्तिशाली होता है।" वैधानिक शासक में वह विश्व का सबसे अधिक शक्तिशाली शासक है।

19

फ्रांस, जर्मनी एवं सोवियत रूस की कार्यपालिका [EXECUTIVES OF FRANCE, GERMANY & SOVIET RUSSIA]

इस अध्याय में महाद्वीपीय देशों—फ्रांस (तृतीय, चतुर्थ एवं पंचम गणराज्य), जर्मनी एवं सोवियत रूस (स्टालिन संविधान) की कार्यपालिकाओं के स्वरूप एवं प्रकृति का विश्लेषण किया गया है।

फ्रान्सीसी कार्यपालिका [FRENCH EXECUTIVE]

फ्रांस को संवैधानिक प्रयोगों की प्रयोगशाला की संज्ञा दी जाती है। फ्रांस की वर्तमान शासन व्यवस्था एवं उससे सम्बन्धित समस्याओं को समझने के लिए फ्रांस के संवैधानिक विकास पर दृष्टि डालना हितकर होगा। निरंकुश राजतन्त्र से संवैधानिक शासन के विभिन्न अनुभवों के पश्चात् ही फ्रांस में संसदीय शासन की स्थापना सम्भव हुई थी। दूसरे शब्दों में निरंकुशतन्त्र से सर्वशक्तिमान व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका की तानाशाही के अनुभवों के पश्चात् ही संसदीय शासन की स्थापना हुई थी। 1789 ई. की राज्यक्रान्ति के पश्चात् निर्मित 1791 ई. के संविधान के अधीन निरंकुश बोरबन-वंशीय राजतन्त्र को सीमित राजतन्त्र में परिवर्तित कर दिया गया था। राजा को विधि निर्माण एवं व्यवस्थापिका को भंग करने की कोई शक्ति प्राप्त नहीं थी। मन्त्रीगण सिद्धांततः राजा के प्रति उत्तरदायी होते थे लेकिन उन पर उच्च न्यायालय में अभियोग भी लगाया जा सकता था। विधि निर्माण, करारोपण, युद्ध की घोषणा एवं शान्ति सम्बन्धी अधिनियम व्यवस्थापिका को प्राप्त थे। व्यवस्थापिका एक-सदनीय थी। दो वर्ष के लिए इसके 745 सदस्य प्रत्यक्ष कर देन वाले मतदाताओं द्वारा सीमित मात्रा में चुन जाते थे। याथावश्यक निर्वाचित होते थे। स्थानीय शासन लोकतन्त्रीय सिद्धांत पर पुनः संगठित किया गया था। यह संविधान बहुत समय तक सन्तोष रूप में न चला सका। लुई अठारहवें की कमजोरी एवं अस्थिरता ने इस संविधान के संचालन सम्बन्धी बड़नाइयाँ बढ़ा दी थी। व्यवस्थापिका सभा न लुई अठारहवें को

लेकिन प्रथम काउंसल वास्तविक सत्ता का उपभोग करता था। व्यवस्थापिका में सीनेट सर्वोच्च थी एवं किसी भी विधेयक को वह असंवधानिक घोषित कर सकती थी। सीनेट एक मनोनीत सदन था। व्यवहार में प्रथम काउंसल की इच्छा ही अंतिम होती थी। 1804 ई. में नेपोलियन ने सम्राट की उपाधि धारण की। 1815 ई. में नेपोलियन की पराजय के बाद फ्रांस में बोरबन वंश की स्थापना हुई और 15 वर्षों तक फ्रांस में निरंकुश राजतन्त्रीय शासन चलता रहा। 1930 ई. में द्वितीय क्रान्ति हुई। लुई फिलिप को सिंहासनारूढ किया गया तथा उसे सीमित शक्तियाँ प्रदान की गयीं। फ्रांस में इसके साथ सीमित राजतन्त्र की स्थापना हुई। मध्यम वर्ग को मताधिकार प्रदान किये गये। राजा फ्रेचवासिया का राजा था न कि फ्रांस का। मन्त्रियों को एक सीमा तक व्यवस्थापिका सभा के प्रति उत्तरदायी ठहराया गया। व्यवस्थापिका को विधि निर्माण सम्बन्धी व्यापक शक्तियाँ प्रदान की गयीं। लुई फिलिप के शासन को 'नागरिक राजतन्त्र' (Citizen Monarchy) की सजा दी जाती है।

द्वितीय फ्रेंच गणराज्य (1848-1852 ई.)

1848 ई. की फ्रेंच क्रान्ति के फलस्वरूप द्वितीय फ्रेंच गणराज्य का जन्म हुआ था। यह गणराज्य अल्पकालीन था। 1852 ई. में फ्रांस प्रथम युद्ध के कारण इसका पतन हो गया। द्वितीय फ्रेंच गणतन्त्रीय संविधान ने संसदीय शासन की स्थापना की थी। इसका निर्माण संविधान सभा द्वारा किया गया था। संसदीय शासन-व्यवस्था केवल नाममात्र की थी। व्यवस्थापिका एकसदनीय थी। इसके 750 सदस्य तीन वर्ष के लिए प्रत्यक्ष रीति से 21 वर्ष या उससे अधिक आयु के पुरुष नागरिकों द्वारा चुने जाते थे। कायपालिका शक्ति राष्ट्रपति में अधिष्ठित थी जो चार वर्ष के लिए प्रत्यक्ष जनता द्वारा चुना जाता था। राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त मन्त्रीगण असेम्बली के प्रति उत्तरदायी होते थे। असेम्बली को राष्ट्रपति भग नहीं कर सकता था। राष्ट्रपति को विधियाँ प्रस्तावित करने का अधिकार था। प्रत्यक्ष रीति से जनता द्वारा निर्वाचित राष्ट्रपति के समक्ष असेम्बली की स्थिति गौण हो गयी थी। लुई नेपोलियन जैसे प्रभावशाली व्यक्तित्व को राष्ट्रपति चुना गया था। 1852 ई. में सैनिक क्रान्ति द्वारा लुई नेपोलियन ने अधिनायकतन्त्रीय शक्तियाँ प्राप्त कर ली थी, फलस्वरूप मन्त्रियों को राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी बना दिया गया और राष्ट्रपति का कार्यकाल 10 वर्ष निश्चित कर दिया गया था। इसके अतिरिक्त लुई नेपोलियन ने अपने को सम्राट भी घोषित कर दिया था। उसने नेपोलियन बोनापार्ट के समय की काउंसलेट की भाँति के संविधान को लागू किया लेकिन जन विरोध के कारण सम्राट को उदार नीतियाँ का अनुगमन करना पड़ा। इसकी चरम परिणति मई 1870 ई. के संविधान में हुई। इस संविधान के अन्तर्गत मन्त्रीगण जो दोनों सदनों के सदस्य होते थे व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी ठहराये गये। सम्राट मन्त्रिपरिषद् (Council of Ministers) की अध्यक्षता करता था। व्यवस्थापिका के दोनों सदनों एवं काय-

पालिका को विधियाँ प्रस्तावित करने के अधिकार प्राप्त थे। यथाथ म इस सविधान द्वारा साम्राज्यीय प्रणाली एवं संसदीय प्रणाली में समन्वय स्थापित करने का प्रयत्न किया गया था, लेकिन इस सविधान को स्वीकार करने के 4 माह के भीतर ही द्वितीय साम्राज्य का अंत हो गया।

तृतीय फ्रेंच गणराज्य (1870-1940 ई.)

1870 ई. में तृतीय गणराज्य की घोषणा की गयी। इसके सविधान का निर्माण में आगामी 5 वर्ष लगे थे। तृतीय फ्रेंच गणराज्य का सविधान फरवरी 24, फरवरी 25 एवं जुलाई 16, 1875 ई. की तीन विधियाँ में पाया जाता है। इसमें कुल 24 अनुच्छेद हैं। इस सविधान की कुछ प्रमुख विशेषताएँ निम्नवत हैं

(1) एकात्मक शासन की स्थापना की गयी एवं सम्पूर्ण शक्तियाँ केन्द्रीय सरकार में अधिष्ठित की गयी थी।

(2) फ्रांस को गणराज्य घोषित किया गया और संवैधानिक संशोधन द्वारा इस व्यवस्था में परिवर्तन निश्चित कर दिया गया था।

(3) सविधान कठोर था। फ्रेंच संसद द्वारा साधारण विधि पारित करने की प्रक्रिया द्वारा इसमें इसमें संशोधन सम्भव नहीं था। सविधान में संशोधन दोनों सदनों द्वारा पृथक पृथक रूप में स्पष्ट बहुमत से पारित किये जाने के पश्चात् पुनः दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन (राष्ट्रीय सभा) द्वारा स्पष्ट बहुमत से पारित होने पर ही प्रभावकारी होता था। सविधान की कठोरता का अनुमान इस तथ्य से लगाया जा सकता है कि 1875 ई. से 1940 ई. तक केवल तीन संशोधन किये जा सके थे।

(4) तृतीय गणतन्त्र तृतीय सविधान के द्वारा संसदीय शासन की स्थापना की गयी और कार्यपालिका को व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी ठहराया गया था। फ्रेंच राष्ट्रपति ब्रिटिश सम्राट की भाँति नाममात्र का अध्यक्ष था। मंत्रिपरिषद् यथाथ कार्यपालिका थी।

(5) फ्रेंच संसद में दो सदन थे (i) चेम्बर ऑफ डिप्टीज, एवं (ii) सीनेट। चेम्बर ऑफ डिप्टीज के 618 सदस्य चार वर्ष के लिए सावभौम वयस्क मतदाताधिकार के आधार पर निर्वाचित होते थे। सीनेट के 314 सदस्य नौ वर्ष के लिए चुने जाते थे एवं एक तिहाई सदस्य प्रति तीन वर्ष बाद अवकाश ग्रहण कर लेते थे।

तृतीय गणराज्य का पतन जुलाई 1940 ई. में हो गया। इस दिन बिस्वी (Vichy) में चेम्बर ऑफ डिप्टीज एवं सीनेट ने अपने संयुक्त अधिवेशन अर्थात् राष्ट्रीय सभा के रूप में एक प्रस्ताव पारित किया। इसके द्वारा राष्ट्रीय सभा ने मासल पेंता के नतत्व में गणराज्यीय शासन को फ्रेंच राज्य के लिए एक या अधिक अधिनियमों द्वारा नवीन सविधान बनाने का अधिकार प्रदान किया। दूसरे दिन मासल पेंता ने राष्ट्रपति सम्बन्धी सभी संवैधानिक व्यवस्थाओं को निलम्बित करते हुए स्वयं को राष्ट्रपति घोषित कर दिया। उन्होंने मंत्रियों को नियुक्त एवं पदच्युत करने की

शक्तियाँ भी अपने हाथों में ले ली। व्यवस्थापिका के अधिवेशन सम्बन्धी समस्त सर्वेधानिक व्यवस्थाओं को भी समाप्त कर दिया। राष्ट्र विरोधी कार्यों के लिए चेम्बर ऑफ डिप्टीज द्वारा राष्ट्रपति एवं मंत्रियों पर अभियोग लगाने की शक्ति को भी समाप्त कर दिया गया। पेंता फ्रांस का अधिनायक बन बैठा। अगस्त 1940 ई. में माशल पेंता जर्मनी चला गया। कुछ समय तक यह कठपुतली सरकार सत्तारूढ़ बनी रही। माशल पेंता के विरोधी शासन के विरुद्ध जनरल डिगाल के नेतृत्व में फ्रेंच स्वातंत्र्य संधप प्रारम्भ हुआ। सितम्बर 1941 ई. में स्वतंत्र फ्रेंच राष्ट्रीय समिति (Free French National Committee) की स्थापना की गयी। इसने 'स्वतंत्र फ्रांस' के नाम पर संधप जारी रखा। अक्टूबर में सितम्बर 1943 ई. में 84 सदस्यी फ्रेंच परामशदायी सभा (Consultative Assembly) का निर्माण किया गया। जून 1944 ई. में फ्रेंच राष्ट्रीय समिति ने अपना नाम फ्रेंच गणराज्य की अस्थायी सरकार में बदल लिया। 25 अगस्त, 1944 ई. को फ्रांस में जर्मन सैनिकों ने आत्मसमर्पण कर दिया एवं जनरल डिगाल के नेतृत्व में अस्थायी शासन की स्थापना की गयी। प्रथम 14 महीनों में परामशदायी सभा के होते हुए भी जनरल डिगाल ने मंत्रियों का खुद ही चुनाव किया था और वे केवल उनके प्रति ही उत्तरदायी थे। स्वतंत्रता के पश्चात् के इन 14 महीनों के शासन को 'सहमति से अधिनायकतन्त्र' (Dictatorship by Consent) की सजा दी गयी थी।

द्वितीय युद्धोत्तरकालीन फ्रांस के नव संविधान के निर्माण हेतु जून 1946 ई. में नवीन संविधान सभा का चुनाव हुआ था। नवीन संविधान को संविधान सभा ने 13 अक्टूबर, 1946 ई. को स्वीकार किया एवं 27 अक्टूबर 1946 ई. से बहू लागू हुआ। यह फ्रांस के चतुर्थ गणराज्य का संविधान था जो 1958 ई. तक चलता रहा। 1958 ई. में फ्रांस के पांचवें गणराज्य का उदय हुआ।

फ्रांसीसी मन्त्रिमण्डल

फ्रांस के तृतीय एवं चतुर्थ गणराज्य के अतःगत कायपालिका शक्ति राष्ट्रपति एवं मन्त्रिमण्डल में निहित थी। राष्ट्रपति नाममात्र का अध्यक्ष था और मन्त्रिमण्डल यथाय कायपालिका थी।

तृतीय गणराज्य के अतःगत प्रधानमंत्री कायपालिका का वास्तविक अध्यक्ष हुआ करता था। वह मन्त्रिमण्डल का भी अध्यक्ष था। मंत्रियों के लिए व्यवस्थापिका के किसी सदन का सदस्य होना आवश्यक नहीं था, लेकिन व्यवहार में डिप्टीज एवं सीनेटर्स में से ही मंत्री चुन जाते थे। मन्त्रिमण्डल की सदस्य सख्या संविधान द्वारा निश्चित नहीं थी। तृतीय गणराज्य के अतःगत मन्त्रिमण्डल या प्रधानमंत्री को चेम्बर ऑफ डिप्टीज को भंग करने एवं नवीन निर्वाचन की माँग करने का अधिकार प्राप्त था। इस अधिकार का केवल एक बार भकमाहन सकट (जून 1877 ई.) के समय ही प्रयोग किया गया था।

तृतीय फ्रेच गणराज्य की मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था की प्रमुख विशेषताएँ निम्न वृत्तीय

(1) फ्रेच मंत्रिमण्डल अल्पकालीन रहे थे। इसका कारण बहुदलीय पद्धति थी। संयुक्त मंत्रिमण्डलों का निर्माण एक अनिवार्यता बन गयी थी। संयुक्त मंत्रिमण्डल अपनी प्रवृत्ति में ही अस्थिर होते हैं। फाइनर के अनुसार "फ्रांस में अनेक (राजनीतिक) समूह थे। यदि व्यवस्थापिका में किसी नेता के हाथ में 10 या 15 मत होते थे तो वह शासन के लिए तानाशाह बन सकता था। 1924-28 ई. की संसद में 10 विभिन्न (राजनीतिक) समूह या ग्रुप एवं 31 निर्दलीय सदस्य थे तथा 1932 ई. में 16 ग्रुप एवं 26 निर्दलीय सदस्य थे। किसी दल को निम्न सदन—चेम्बर ऑफ डिप्टीज—में कभी स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं हुआ था अतः हर सरकार संयुक्त सरकार होती थी।"¹ 1875 से 1925 ई. तक फ्रांस में 50 मंत्रिमण्डलों का निर्माण हुआ जबकि इंग्लैंड में इसी काल में केवल 12 मंत्रिमण्डल बने थे। अतः स्पष्ट है कि संयुक्त मंत्रिमण्डलों का कार्यकाल अति अल्प हुआ करता था। फाइनर के अनुसार 1873 से 1940 ई. के बीच फ्रांस में 100 मंत्रिमण्डल बने थे जिनका औसत कार्यकाल केवल 8 माह से कुछ ही अधिक था। इनमें से कुछ मंत्रिमण्डल तो एक सप्ताह से भी कम समय के लिए पदारूढ रह सके थे। फ्रांस में मंत्रिमण्डलीय अस्थिरता का मूल प्रकार अनुमान तो हमें तृतीय गणराज्य के चार दीर्घकालीन मंत्रिमण्डलों के कार्यकाल की तुलनात्मक समीक्षा से ही प्राप्त हो सकता है। वाल्डक रूसो (3 वर्ष), कोम्ब्स (2½ वर्ष) तथा बलीमेसा (दो बार 3 3 वर्ष) के मंत्रिमण्डल कुल मिलाकर केवल 11 वर्ष तक सत्तारूढ रहे थे।²

(2) इंग्लैंड में एक मंत्रिमण्डल के त्यागपत्र के पश्चात् नवीन मंत्रिमण्डल के निर्माण के साथ प्रायः नये मंत्री पदारूढ होते हैं। फ्रांस में ऐसी स्थिति नहीं है। फ्रेच मंत्रिमण्डल में परिवर्तन का अर्थ केवल ताश के पत्ता का फेंटना न होकर उनका बदलना हुआ करता था। पदत्याग करने वाले मंत्रिमण्डल के अनेक सदस्य सामान्यतः नये मंत्रिमण्डल में पद ग्रहण करते थे। अक्टूबर 1933 ई. में डालेदियर मंत्रिमण्डल के पतन के पश्चात् मंत्रिमण्डल के एक सदस्य Sarranst न नवीन मंत्रिमण्डल बनाया था। इस नये मंत्रिमण्डल में 18 में से 12 सदस्य पुराने मंत्रिमण्डल के थे। इंग्लैंड में इसकी कल्पना भी नहीं की जा सकती। इस प्रकार की कार्यवाही को Replastering कहा जाता है। कभी कभी इस Dosage अथवा Dosing अर्थात् मरणासन्न रोगी को कुछ नये मंत्रियों के रूप में औषधि देना भी कहा जाता है।

(3) व्यक्तिगत रूप से मंत्रियों द्वारा आये दिन त्यागपत्र दिये जाते थे। इस

1 *Finer op cit*, p 625

2 *Ibid*, p 627

प्रकार के त्यागपत्र मंत्रिमण्डल की दृष्टि से बहुत हानिकारक होत थे। इनके कारण मंत्रिमण्डल शक्तिशाली होने की अपेक्षा कमजोर हो जाता था तथा अनेक मंत्रिमण्डलों का पतन हो गया था।

(4) तृतीय गणराज्य की मंत्रिमण्डलीय कार्यपालिका की अथ महत्वपूर्ण विशेषता उसका अत्यधिक शक्तिहीन होना था। फ्रेंच प्रधानमंत्री ब्रिटिश प्रधानमंत्री की भांति शक्तिशाली नहीं था। ब्रिटिश प्रधानमंत्री ऐसे मंत्रिमण्डल का प्रमुख एवं नेता होता है जो दलीय अनुशासन के कारण एकता के सूत्र में आवद्ध रहता है। फ्रेंच प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल के अधिवेशनों की अध्यक्षता करता था। वह व्यवस्थापिका को यथाशक्ति नियंत्रित करता तथा मंत्रिमण्डल को एक सूत्र में आवद्ध रखता था। वह देश में अपनी लोकप्रियता को कायम रखने के लिए अथक प्रयत्नशील रहता था। ब्रिटिश प्रधानमंत्री की भांति फ्रेंच प्रधानमंत्री को चेम्बर ऑफ डिप्टीज को विघटित करने की शक्ति प्राप्त नहीं थी। अधिकांश मंत्री अपने व्यक्तिगत प्रभाव के कारण चुने जाते थे। फ्रांस में दलीय अनुशासन नाममात्र का है। अधिकतर संयुक्त मंत्रिमण्डल का ही निर्माण होता रहता था। प्रधानमंत्री को केवल अपने दल का ही नेतृत्व नहीं करना पड़ता था अपितु उसे अन्य दलों को भी साथ में लेकर चलना पड़ता था। फाइनर के अनुसार व्यवहारतः प्रधानमंत्री का बहुत सा समय सम्प्रभुता प्राप्त करने में व्यतीत हो जाता था जिससे कि मंत्रिमण्डल को जीवित रखा जा सक।³ 1873 से 1940 ई तक ऐसे केवल चार प्रधानमंत्री हुए थे जिनका कार्यकाल 4 वर्ष से अधिक था जबकि सत्रह प्रधानमंत्रियों का तो कार्यकाल 6 माह से भी कम था। 1928 से 1940 ई तक कुल पंद्रह प्रधानमंत्री हुए थे जिनमें तत्काल का कार्यकाल 6 माह से भी कम था। केवल एक प्रधानमंत्री का कार्यकाल करीब 2 वर्ष से कुछ कम था।

(5) फाइनर⁴ के अनुसार बहुत कम व्यक्ति दीर्घकाल तक किसी विभाग के मंत्री रह पाते थे, फलस्वरूप वे न तो अपनी योग्यता की छाप छाड़ते थे और न विभाग सम्बन्धी कार्यों का ज्ञान प्राप्त करने के लिए उह पर्याप्त समय ही प्राप्त होता था। परिणामस्वरूप वे दीर्घकालीन नीतियाँ प्रभावित नहीं कर पाते थे। उनका अधिकांश समय सदन और आयोगों के सदस्य एवं प्रतिनिधि मण्डल से मिलन में निरत होता था। हर नये मंत्रिमण्डल में पुराने मंत्रिमण्डल के कुछ सदस्यों का हान पर भी यह आवश्यक नहीं था कि उह वही विभाग दिय जायें जो उनके पास पहले थे। यदि विभाग में परिवर्तन नहीं होता था तो भी उस नये सहयोगियों एवं नये प्रधानमंत्रियों के साथ संवदा नवीन एवं संयुक्त सदस्यीय कार्यक्रम के अधीन कार्य करना पड़ता था। फ्रांस में 1873 से 1940 ई तक 27 विदेशमंत्री, 37 गृहमंत्री, 38 वित्तमंत्री

3 *Finer op cit*, p 628

4 *Ibid*, pp 628 629

एव 42 कृषिमन्त्री हुए थे। इस प्रकार मंत्रियों के विभागा में तीव्र गति में परिवर्तन के फलस्वरूप शासन में स्थायित्व एवं गुदीघनालीन नीति एवं वायव्यमा का क्रियाचयन न हो सकना स्वाभाविक ही था।

(6) फाइनर⁵ के अनुसार, “मंत्रिमण्डल के लिए सीनेट एक अतिरिक्त कठिनाई का कारण थी।” फ्रेंच मंत्रिमण्डल दाना सदन—चेम्बर ऑफ डिप्टीज एव सीनेट—के प्रति उत्तरदायी होता था। इंग्लण्ड में मंत्रिमण्डल केवल निम्न सदन—कामन्स समा—के प्रति ही उत्तरदायी होता है, उच्च सदन—लॉर्डसमा—के प्रति नहीं। इसके विपरीत, तृतीय फ्रेंच गणराज्य के अन्तर्गत सीनेट के विपरीत मत के फलस्वरूप फ्रेंच मंत्रिमण्डल का पतन हो जाता था। बोरगोस मंत्रिमण्डल (1896 ई.), ब्रियाँ का मंत्रिमण्डल (1913 ई.), हेरिया मंत्रिमण्डल (1925 ई.), टारडोन मंत्रिमण्डल (1930 ई.), लावेल मंत्रिमण्डल (1932 ई.) एवं ब्लूम (Blum) मंत्रिमण्डल (1937 ई. एवं 1938 ई.) का पतन सीनेट के विपरीत मत का परिणाम था। अतः प्रत्येक मंत्रिमण्डल में सीनेट में से कुछ सदस्य अनिवार्यतः लिये जाते हैं। 1873 ई. से 1940 ई. तक 54 प्रधानमंत्रियों में से 22 प्रधानमन्त्री सीनेट के सदस्य थे।

(7) राष्ट्रीय सभा के सदस्यों को मंत्रिमण्डल से प्रश्न पूछने एवं सूचना प्राप्त करने के व्यापक अधिकार प्राप्त थे। प्रश्न इतनी चतुराई से पूछे जाते थे कि विभागीय मंत्रियों को अधिकांशतः बदनामी ही पल्ले पड़ती थी। वाद-विवाद को सीमित करने का मंत्रिमण्डल को कोई अधिकार नहीं था। वाद-विवाद के पश्चात् यदि अविश्वास का प्रस्ताव पारित हो जाता था तो मंत्रिमण्डल का त्यागपत्र देना पड़ता था। चेम्बर ऑफ डिप्टीज द्वारा केवल सामान्य नीति के सम्बन्ध में ही नहीं अपितु प्रशासन के सम्बन्ध में भी ध्यानवीन की जाती थी। मंत्रियों के साथ एक कठिनाई यह थी कि अस्थायी मंत्रिमण्डलों के कारण उनके समझका का अभाव होता था।

(8) फ्रांस में असम्बली द्वारा नियुक्त आयोग विधि निर्माण, वित्तीय एवं प्रशासकीय कार्यों में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। इन आयोगों में भूतपूर्व मन्त्री तथा सीनेट और चेम्बर ऑफ डिप्टीज के अनुभवी एवं प्रभावशाली सदस्य होते हैं। इन आयोगों के अस्तित्व के कारण मंत्रिमण्डल की स्थिति कमजोर हो गयी है। फाइनर के अनुसार, “यह आयोग मंत्रिमण्डल को कमजोर बनाते हैं। यह मंत्रियों के तीव्र प्रतिस्पर्धी हैं और चेम्बर सदन मंत्रिमण्डल की अपेक्षा आयोगों से मागदशन की अधिक अपेक्षा करता था। इसके विपरीत, इंग्लण्ड में मंत्रिमण्डल ही मागदशन का स्रोत होता है।” आयोगों को विभागा से सूचना प्राप्त करने के भी अधिकार होते हैं। एव इस प्रकार सूचनाएँ प्राप्त करके वे मंत्रियों के पतन का माम प्रशस्त कर देते हैं। दूसरी ओर, मन्त्रीगण दोषयुक्त योजनाओं और सीमित एवं अनुपयुक्त प्रशासन के लिए

राष्ट्रीय सभा में साम्यवादी दल व सभ्य मतदान में भाग नहीं लगे। लेकिन इस निणय के विपरीत मन्त्रिमण्डल में साम्यवादी मन्त्री बठका में नाम लेत रह और राष्ट्रीय सभा में शासन की नीतियाँ व पक्ष में उद्दान मतदान भी किया। बाद में मन्त्रियाँ सहित सभी साम्यवादियाँ न राष्ट्रीय सभा में मन्त्रिमण्डल द्वारा स्वीकृत वेतन नीति (Wage Policy) व विरुद्ध मत दिया लेकिन साम्यवादी मन्त्रियाँ न मन्त्रिमण्डल से त्यागपत्र देने से इकार नर दिया। साम्यवादी मन्त्रियाँ के इस काय से मन्त्रिमण्डलीय एकता एवं उत्तरदायित्व के सिद्धान्त की गम्भीर धक्का लगा। यही नहीं साम्यवादी मन्त्री अपने पक्ष पर रहत हुए शासकीय सम्मान व शक्ति का उपनाम भी करत रह। साथ ही साथ व शासकीय नीति के विरुद्ध सावजनिक असन्तोष से भी लाभ उठात रह। अतः प्रधानमन्त्री मोशिय रामाडीर (M. Ramadier) ने साम्यवादी मन्त्रियाँ द्वारा पदत्याग न करने पर उन्हें मन्त्रिमण्डल से निष्कासित करने का निणय किया था। इस पर राष्ट्रपति ने साम्यवादी मन्त्रियाँ को पदच्युत कर दिया और उनके स्थान पर नवीन मन्त्रियाँ की नियुक्तियाँ की थी।

मन्त्रिमण्डलीय एकता का दूसरा प्रमाण एवं अर्थ घटना से भी प्राप्त होता है। फरवरी 1950 ई. में साम्यवादी मन्त्रियाँ न निर्व्याज-भय नत्ता (Cost of Living Bonus) की माँग की अपने सहयोगी मन्त्रियाँ द्वारा अस्वीकृत किए जाने पर त्यागपत्र दे दिए थे। प्रधानमन्त्री मोशिय बिदाल्ट (M. Bidault) ने मोशिय रामाडीर (M. Ramadier) का अनुगमन करत हुए त्यागपत्र नहीं दिया अपितु समाजवादी मन्त्रियाँ के स्थान पर एम आर पी (M. R. P.) एवं अन्य सदस्यों की नियुक्तियाँ कर दी। फ्रांस में ग्रेट ब्रिटेन की अपक्षा मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के कारण अपेक्षाकृत अधिक जटिल समस्याएँ उत्पन्न हुई हैं। फ्रेंच मन्त्रिमण्डल में ब्रिटेन की भाँति एक ही दल के सदस्य नहीं होते और न ब्रिटिश मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था के सफल संचालन जसा लम्बा इतिहास ही है। फ्रेंच मन्त्रिमण्डल में प्रायः विभिन्न एवं परस्पर विरोधी विचारधाराओं के अनेक दल होते हैं। उदाहरण के लिए, 1947 (नवम्बर) में राबर्ट शूमा द्वारा जिस मन्त्रिमण्डल का निर्माण किया गया था उसमें नियोजित अर्थ व्यवस्था में विश्वास करने वाले समाजवादी एवं मुक्त व्यापार और यदभाज्य नीति में विश्वास रखने वाले उग्र समाजवादी थे। ऐसे संयुक्त मन्त्रिमण्डल में प्रत्येक नीति विषयक प्रस्ताव पर गम्भीर विवाद होना स्वाभाविक ही है।

फ्रेंच प्रधानमन्त्री*

तृतीय एवं चतुर्थ फ्रेंच गणराज्या के प्रधानमन्त्री की स्थिति का अध्ययन अत्यन्त रोचक है। ससदीय प्रणाली में प्रधानमन्त्री की स्थिति केन्द्रीय होती है। वह

8 फ्रेंच प्रधानमन्त्री को प्रेसीडेन्ट ऑफ़ दी काउन्सिल आफ़ मिनिस्टर्स (President of the Council of Ministers) की सज़ा दी जाती है। फ्रेंच शासन के

मंत्रिमण्डल का नेता एवं यथाथ कार्यपालिका हाता है। लास्की के शब्दों में, ब्रिटिश प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल के जन्म, जीवन एवं मरण का कारण है। फ्रेंच प्रधान मंत्रियों की शासन में ऐसी केन्द्रीय स्थिति नहीं थी। तृतीय गणराज्य में प्रधानमंत्री समकक्षों में प्रथम (*primus inter pares*) नहीं था और न अन्य मंत्रियों के समकक्ष ही था। प्रत्येक फ्रेंच मंत्रिमण्डल में प्रधानमंत्री की समान स्थिति एवं व्यापक राजनीतिक व्यक्तित्व वाले कई व्यक्ति हुआ करते थे। उनमें से कुछ तो अपने अपने दलों के प्रमुख एवं भूतपूर्व प्रधानमंत्री भी होते थे। वे अपने व्यक्तित्व एवं दलीय विचारों को सहज ही प्रधानमंत्री के अधीन मानने को तैयार नहीं होते थे। अन्य दलों के नेता ही नहीं, अपितु उसके अपने दल के महत्वाकांक्षी सदस्य भी प्रधानमंत्री बनने के सदैव इच्छुक रहते थे। काटर, रेने एवं हेज के अनुसार, “फ्रेंच दलीय नेता के प्रति ब्रिटिश मंत्रिमण्डलीय भक्ति का अभाव था और प्रधानमंत्री अमेरिकी राष्ट्रपति एवं ब्रिटिश प्रधानमंत्री की प्रतिष्ठा का भी उपभोग नहीं करता था।”⁹

चतुर्थ गणराज्य के संविधान निर्माता फ्रेंच प्रधानमंत्री को ब्रिटिश प्रधानमंत्री की भांति शासन का यथाथ नेता बनाना चाहते थे। प्रधानमंत्री को मनोनीत होने के पश्चात् नेशनल असेम्बली का विश्वास प्राप्त करना पड़ता था।¹⁰ वह मंत्रिमण्डल के सदस्यों की सूची पर राष्ट्रीय सभा की स्वीकृति प्राप्त करता था। इस व्यवस्था से प्रधानमंत्री के पद का महत्व बढ़ा था। मोशिये रामाडीर ने इस सम्बन्ध में कुछ स्वस्थ परम्पराएँ डाली थीं। उसने प्रधानमंत्री चुने जाने के बाद एक व्यक्तिगत वक्तव्य दिया था जो उसके सहयोगियों की सहमति में निर्मित एक सामूहिक वक्तव्य नहीं था। इसके पश्चात् उसने ‘मंत्रिमण्डलीय बैठक’ पर अकेले ही स्थान ग्रहण किया था। रामाडीर ने प्रधानमंत्री की स्थिति को दृढ़ करने की दिशा में एक अन्य उल्लेखनीय कार्य किया। उसने अपने मंत्रिमण्डल के कुछ सदस्यों को निष्कासित करके मंत्रिमण्डल का पुनर्निर्माण भी किया। इस प्रकार प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल के राजनीतिक आधारभूत स्वरूप में परिवर्तन कर सकता था। तृतीय गणराज्य की तुलना में चतुर्थ गणराज्य के प्रधानमंत्री को अपने सहयोगियों के साथ व्यवहार करने में अधिक स्वतन्त्रता एवं शक्ति प्राप्त थी। पहले मंत्रियों द्वारा विभिन्न विधेयक सीधे असेम्बली में प्रस्तावित किये जाते थे लेकिन चतुर्थ गणराज्य के अंतर्गत सभी प्रस्तावित विधेयकों पर प्रधानमंत्री के हस्ताक्षरों का होना आवश्यक था। मंत्रियों के द्वारा प्रस्तावित परस्पर विरोधी विधेयकों पर विचार करने के लिए चतुर्थ गणराज्य

अनेक पदाधिकारियों को प्रेसीडेंट की सभा प्राप्त है। अतः यहाँ मंत्रिमण्डलीय परिपद के अध्यक्ष के स्थान पर प्रधानमंत्री शब्द का प्रयोग अनावश्यक अस्पष्टता से बचने के लिए किया गया है।

9 Carter Ranney and Hez, *op cit*, p 149

10 अनुच्छेद 45।

में अतः विभागीय समितियों की व्यवस्था थी। स्पष्ट है कि प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल में एक समन्वयात्मक कड़ी का कार्य करता था।

लेकिन चतुर्थ गणराज्य के अन्तर्गत भी अन्तिम सत्ता असम्बली के हाथों में ही थी। मंत्रिमण्डल की अविश्वास प्रस्ताव पारित होने पर पदत्याग करना पड़ता था। स्मरणीय है कि फ्रांस में बहुदलीय पद्धति के कारण प्रधानमंत्री अत्यन्त सावध समझकर कार्य करता है। चतुर्थ गणतंत्र में प्रधानमंत्री को मंत्रियों की नियुक्ति करने एवं उन्हें पदच्युत करने के अधिकार थे। लेकिन संयुक्त मंत्रिमण्डल का अध्यक्ष होने के नाते प्रधानमंत्री किसी भी दल को असंतुष्ट करने की स्थिति में नहीं होता था और इसी प्रकार न वह स्वविवेक से अपने मंत्रियों का चयन ही कर सकता था। कार्टेर, रेने एवं हेज¹¹ के अनुसार चतुर्थ गणराज्य के अन्तर्गत फ्रेंच प्रधानमंत्री की शक्ति में कुछ वृद्धि अवश्य हुई थी। प्रथम, प्रधानमंत्री बहुमत का निर्माण करने वाले दलों के नेताओं का समन्वय प्राप्त करने में सफल होने पर असम्बली का सरलतापूर्वक सामना कर सकता था। कठोर दलीय अनुशासन एवं मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का परस्पर महत्वपूर्ण संयोग हुआ था। ऐसी परिस्थितियों में मंत्रिमण्डल ससदीय सहयोग की अपेक्षा दलीय सहयोग पर अधिक निर्भर रहता है। इसी कारण यह सुझाव दिया गया था कि मंत्रिमण्डल में शामिल प्रत्येक दल का एक विभागहीन मंत्री होना चाहिए जो मंत्रिमण्डल तथा दलीय मुख्य कार्यालय से सम्बन्ध रख सके। यह सुझाव अन्तः तांगत्वा तृतीय क्यूइल (Queuille) मंत्रिमण्डल काल में क्रियान्वित किया जा सका। प्रधानमंत्री की स्थिति को प्रभावशाली बनाने में सहायक दूसरा कारण यह था कि मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव प्रस्तुत किया जाने के पूरे एक दिन पश्चात् ही उस पर विचार किया जा सकता था। इसके अतिरिक्त अविश्वास प्रस्ताव के मत नाम लेकर पुकार जाने की रीति (roll call vote) से लिये जाते थे। निम्न सदन—चेम्बर ऑफ डिप्टीज के द्वारा स्पष्ट बहुमत से अविश्वास प्रस्ताव स्वीकृत होने पर ही मंत्रिमण्डल का पतन होता था। 1954 ई. में स्पष्ट बहुमत के स्थान पर सामान्य बहुमत की व्यवस्था कर दी गयी थी। प्रधानमंत्री इन व्यवस्थाओं का लाभ उठा कर प्रायः विधिक प्रस्ताव को विश्वास सम्बन्धी घोषित करके उन्हें पारित करने में सफल हो जाता था। इसके अतिरिक्त मंत्रिमण्डल उच्च सदन—काउंसिल—के प्रति चतुर्थ गणतंत्र में उत्तरदायी नहीं था। अतः में प्रधानमंत्री को राष्ट्रीय सभा को भंग करने की शक्ति प्राप्त होने के कारण उसकी शक्ति में वृद्धि हुई थी।

फ्रेंच प्रधानमंत्रियों के व्यक्तित्व के सम्बन्ध में कोई सामान्य विचार प्रस्तुत करना सम्भव नहीं है। एक बात स्पष्ट है—क्लेमेंसो (Clemenceau), पोकारे (Poincare) एवं ब्रियानो (Briano) जैसे महान् प्रधानमंत्रियों के कार्यकाल अपेक्षाकृत

लम्बे थे। वे दलीय नता होने के कारण नहीं अपितु अपने व्यक्तित्व के कारण दीर्घकाल तक अपने पद पर बने रहे। फ्रेंच प्रधानमंत्री के लिए दृढ़ निश्चयी एवं सुनिश्चित कार्यक्रम वाला होने की अपेक्षा समझौते की कला में दक्ष होना अधिक आवश्यक है। काटर, रेने एवं हेज़ के अनुसार 'उसे समझौते की कला में दक्ष एवं समन्वयात्मक प्रवृत्ति का होना चाहिए तथा उसे अपने कार्यान्वयन को इस प्रकार प्रस्तुत करना चाहिए कि उससे असहमति रखने वाले भी असंतुष्ट न हों। उसको विभिन्न एवं अधिकाधिक समूहों का विश्वास और यदि सम्भव हो तो मित्रता अर्जित करनी चाहिए। उसे निश्चित रूप से गणतन्त्रीय विचारधारा का होना चाहिए ताकि वह परस्पर सदस्यों में और मन्त्रिमण्डल एवं राष्ट्रीय सभा में मतव्य स्थापित करने में सफल हो सके।' 1946 ई. में हेनरी क्यूइल (Henry Queuille) एक वर्ष से अधिक समय तक प्रधानमंत्री रहे थे। वे मेल या समझौते की कला में दक्ष थे। उनके मन्त्रित्व काल में युद्ध-ज्वरित फ्रांस ने पर्याप्त उन्नति की थी।

1870 से 1958 ई. तक के काल की फ्रेंच साविधानिक व्यवस्था सासद प्रमुख थी। लेकिन पाचवे गणराज्य में स्थिति भिन्न है। जब कायपालिका पहले की अपेक्षा शक्तिशाली एवं दृढ़ है। पाचवे गणराज्य (1958 ई.) के अन्तर्गत प्रधानमंत्री की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। लेकिन वह सामान्यतः सदन के प्रति उत्तरदायी होता है। प्रधानमंत्री ही राष्ट्रपति के समक्ष मन्त्रियों के नामों को उपस्थित करता है और राष्ट्रपति उनको नियुक्त करता है। मन्त्रिमण्डल की बैठकों की अध्यक्षता राष्ट्रपति करता है न कि प्रधानमंत्री। तृतीय गणराज्य में भी मन्त्रिमण्डल की बैठकों की अध्यक्षता राष्ट्रपति ही करता था और उसका अपना मत भी होता था। चतुर्थ गणराज्य के अन्तर्गत राष्ट्रपति मन्त्रिमण्डलों की बैठकों की केवल अध्यक्षता करता था। पाचवें गणराज्य में प्रधानमंत्री की स्थिति राष्ट्रपति की तुलना में कम है। प्रधानमंत्री देश की सुरक्षा एवं विधियों के क्रियान्वयन के लिए उत्तरदायी होता है। वह सदन में शासन का प्रमुख वक्ता है लेकिन उसे सदन का नेता नहीं कहा जा सकता।

फ्रांस में बहुदलीय पद्धति के विकास के कारण फ्रेंच प्रधानमंत्री का कार्यकाल अधिक लम्बा नहीं होता। 1873 ई. से 1928 ई. तक फ्रेंच प्रधानमंत्री का औसत कार्यकाल 18 माह से अधिक नहीं रहा है।

फ्रेंच गणराज्य का राष्ट्रपति

तृतीय गणराज्य के अन्तर्गत फ्रेंच राष्ट्रपति की स्थिति अत्यन्त कमजोर थी। राष्ट्रपति को फ्रेंच व्यवस्थापिका के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक—राष्ट्रीय सभा—के बहुमत में 7 वर्ष के लिए चुना जाता था। प्रत्येक फ्रेंच नागरिक राष्ट्रपति चुने जाने का अधिकारी होता था। राजवश के सदस्य इसका अपवाद था। राष्ट्रपति की शक्तियाँ का प्रयोग मन्त्रियों द्वारा किया जाता था। उसके नाम पर दिया जाना वाले आदेश

पर किसी न किसी मंत्री के हस्ताक्षर अनिवार्य होते थे। मंत्रीगण राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी न होकर निम्न सदन—चेम्बर ऑफ डिप्टीज—के प्रति उत्तरदायी होते थे। राष्ट्रपति पर चेम्बर ऑफ डिप्टीज को महामियोग लगाने का अधिकार प्राप्त था। सीनेट इसकी जाँच करती थी।

फ्रेंच राष्ट्रपति की स्थिति अवशानुगत सवैधानिक राजा (Non hereditary Constitutional Monarch) जैसी थी। वह राज्य का सम्मानास्पद अध्यक्ष था। वह समारोहों की अध्यक्षता करता था, दलीय दृष्टि से निष्पक्ष तथा पक्षपातपूर्ण दलीय राजनीति से दूर रहता था। राष्ट्रपति द्वारा इन विशेषताओं का अतिरिक्त किये जाने पर उसे उसका प्रतिफल भी भोगना पड़ता था। उदाहरणार्थ, 1877 ई. में राष्ट्रपति मकमोहन के अधिनायकत्व-शक्तियों को अजित करने के प्रयत्न की निंदा की गयी थी एवं 1924 ई. में दलीय पक्षपात के लिए राष्ट्रपति मिलेरांड (Millerand) को पदत्याग करना पड़ा था। फ्रांसीसी लोग शक्तिशाली कार्यपालिका के प्रति अधिक सदेहशील रहे हैं। लुई नेपोलियन ने गणतंत्र का समाप्त कर साम्राज्य की स्थापना की थी। अतः फ्रांसीसियों को शक्तिशाली राष्ट्रपति का विचार स्वीकार्य नहीं था। इसी प्रकार राष्ट्रपति को जनता द्वारा प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित करने का विचार भी उन्हें स्वीकार्य नहीं था। सकट के पश्चात् यह विचार जनता में अधिकाधिक बल पकड़ता गया कि राष्ट्रपति को शानशील विहीन, पूर्णतः गणतन्त्रीय एवं कम लोकप्रिय होना चाहिए। तृतीय गणराज्य के अंतर्गत केवल एक राष्ट्रपति—पाकारे—प्रथम श्रेणी का राजनीतिज्ञ था। योग्य तथा प्रमुख राजनीतिज्ञों—क्लीमेंसो एवं प्रियानो—को राष्ट्रपति पद के लिए निरंतर अस्वीकार किया जाता रहा। तृतीय गणराज्य के फ्रेंच राष्ट्रपति के सम्बंध में सर हेनरी मेन का यह मत था कि 'फ्रेंच राष्ट्रपति के अतिरिक्त किसी भी जीवित पदाधिकारी की स्थिति अधिक दयनीय नहीं है।' फ्रांस के प्राचीन नरेश ही राज्य एवं शासन करते थे। "सवैधानिक राजा", मोक्षिय वीयरस के अनुसार, "राज्य करता है शासन नहीं। संयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति शासन करता है परंतु राज्य नहीं। यह केवल फ्रेंच राष्ट्रपति के ही मामूली भ्रम है कि वह न राज्य करे और न शासन।' अतः राष्ट्रपति की स्थिति ब्रिटिश सम्राट की तुलना में हेय है। काटर, रेने एवं हेज के अनुसार राजाओं के प्रति अनेक पीढ़ियों से जो श्रद्धा का भाव पाया जाता है उसका सामान्यतः फ्रेंच राष्ट्रपति के लिए अभाव है। उसके अधिकांश कार्य समारोहात्मक होते थे। लेकिन तृतीय गणराज्य के राष्ट्रपति की स्थिति सामान्यतः ठीक नहीं थी बार्थोन (Barthon) का यह स्पष्ट मत है कि राष्ट्रपति निर्जोष शासक नहीं है। वह सक्रिय परामश देकर पर्याप्त प्रभावशाली हो सकता है क्योंकि मंत्रीगण उसके परामश को पद एवं अनुभव के कारण आदर से ग्रहण करते हैं।

द्वितीय विश्व युद्ध के पश्चात् फ्रांस के नाजी नियंत्रण से मुक्त होने पर डिगाल ने शक्तिशाली कार्यपालिका की स्थापना का समर्थन किया था। वे राष्ट्रपति को वास्त

विक अध्यक्ष बनाने का पक्ष म थे । प्रथम, डिगल राष्ट्रपति को संसद से स्वतंत्र रखना चाहते थे अर्थात् उनका मत था कि राष्ट्रपति को संसद की अपेक्षा एक अलग बहद निकाय द्वारा चुना जाना चाहिए । द्वितीय मंत्रियों को राष्ट्रपति द्वारा चुना जाना चाहिए एवं उसके प्रति ही वे उत्तरदायी होने चाहिए । तृतीय, राष्ट्रपति को संसद को भंग करके जनता से अपील करने का अधिकार होना चाहिए । लेकिन डिगल के मत को स्वीकार नहीं किया गया । 1946 ई के संविधान के प्रारूप (Draft) के अनुसार राष्ट्रपति का निर्वाचन सावजनिक मतानुसार असेम्बली द्वारा किये जाने की व्यवस्था की गयी थी । फलस्वरूप दलीय राजनीति के दलदल में राष्ट्रपति का डूबना अनिवार्य था । राष्ट्रपति को तृतीय गणराज्य के अंतर्गत प्राप्त सभी विशेषाधिकारों से वंचित कर दिया गया था एवं क्षमादान का अधिकार उससे लेकर एक न्यायिक समिति का देने का प्रस्ताव किया गया था । प्रधानमंत्री को नियुक्त करने की शक्ति भी उससे ले लेने का प्रस्ताव किया गया था । उसे प्रधानमंत्री के लिए विभिन्न नामों को असेम्बली के समक्ष प्रस्तावित करने का अधिकार मान दिया गया था । जनता ने इन प्रस्तावों को अस्वीकार कर दिया ।

चतुर्थ गणराज्य के अन्तर्गत राष्ट्रपति का चुनाव राष्ट्रीय सभा (National Assembly) एवं गणराज्य परिषद (Council of the Republic) के संयुक्त अधिवेशन में, जिसे कांग्रेस की सभा दी गयी थी, सामान्य बहुमत से किये जाने की व्यवस्था की गयी थी । उसका कार्यकाल 7 वर्ष था एवं राष्ट्रपति पद पर कोई व्यक्ति एक बार ही निर्वाचित हो सकता था । देशद्रोह के लिए उस पर राष्ट्रीय सभा द्वारा दोषारोपण होने पर सर्वोच्च न्यायालय (High Court of Justice) में मुकदमा चलाया जा सकता था । राष्ट्रपति पद के लिए कोई अहताएँ एवं आयु निर्धारित नहीं की गयी थी । प्रत्येक 21 वर्षीय फ्रेंच नागरिक जिसे नागरिक तथा राजनीतिक अधिकार प्राप्त थे एवं जो राजवश का सदस्य नहीं था, राष्ट्रपति पद पर चुने जाने की योग्यता रखता था ।

संविधान के अनुसार राष्ट्रपति की समस्त शक्तियाँ का प्रयोग उसके नाम पर मंत्रिमण्डल के अध्यक्ष (प्रधानमंत्री) एवं अन्य मंत्रियों द्वारा किया जाता था । राष्ट्रपति अपने कार्यों के लिए राजनीतिक रूप से उत्तरदायी नहीं था, देशद्रोह इसका एकमात्र अपवाद था । मंत्रिमण्डल, राष्ट्रीय सुरक्षा समिति, संवैधानिक समिति एवं दण्डाधिकारियों की सर्वोच्च समिति की अध्यक्षता राष्ट्रपति करता था । अध्यक्ष के रूप में उसका कार्य केवल समितियों के निष्णयों को घोषित करना एवं कार्यवाहियों को सुरक्षित रखना माना था । लेकिन जब मंत्रियों की बैठक राजनीतिक उद्देश्य हेतु विशेषकर मंत्रिमण्डल (Cabinet) के रूप में होती थी, तो राष्ट्रपति अनुपस्थित रहता था । तृतीय गणराज्य के राष्ट्रपति को सिद्धान्ततः विधियाँ प्रस्तावित करने का अधिकार प्राप्त था । लेकिन चतुर्थ गणराज्य के राष्ट्रपति को यह अधिकार प्राप्त नहीं

था। वह राष्ट्रीय सभा से सन्देश के माध्यम से अप्रत्यक्ष रीति से वांछित विधियाँ क निर्माण का प्रस्ताव कर सकता था और ऐसे सन्देश का प्रधानमंत्री या किसी मंत्री द्वारा अनुमोदित होना आवश्यक था। तृतीय गणराज्य के अतगत राष्ट्रपति को सिद्धांततः निषेधाधिकार प्राप्त था। राष्ट्रपति के हस्ताक्षर के बिना कोई भी विधेयक विधि नहीं बन सकता था। चतुर्थ गणराज्य में राष्ट्रपति को निषेधाधिकार की शक्ति प्राप्त नहीं थी। यदि पारित विधेयको को प्रस्तुत किये जाने के दस दिन और आवश्यक विधेयक का पाँच दिन के अंदर राष्ट्रपति द्वारा स्वीकृत नहीं किया जाता था, तो राष्ट्रीय सभा के अध्यक्ष को ऐसे विधेयको को स्वीकृत करने का अधिकार प्रदान किया गया था।

राष्ट्रपति को नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार प्राप्त थे। वह मंत्रिषा, काउन्सिल ऑफ स्टेट के सदस्यो, ग्राण्ड चान्सलर (Grand Chancellor of the Legion of Honour), सर्वोच्च परिषद (Supreme Council) एवं राष्ट्रीय सुरक्षा समिति के सदस्यो, रेक्टरो, प्रीफेक्टो, राजदूतो, विशेष दूता एवं उच्च केन्द्रीय प्रशासकीय अधिकारियो को नियुक्त करता था। वह सभी संधियो पर हस्ताक्षर करना एवं उन्हें अनुमोदित करता था। वह सेना का सर्वोच्च सेनापति भी था एवं यायपालिका की सर्वोच्च समिति (Supreme Council of the Judiciary) की अध्यक्षता करता था।

फ्रेंच राष्ट्रपति को सिद्धांत में तृतीय एवं चतुर्थ गणराज्य में व्यापक शक्तियो प्रदान की गयी थी। परंतु व्यवहार में वह शक्तिहीन था। उसका पद शक्ति का नहीं अपितु प्रभाव का था। इसका प्रमुख कारण यह था कि राष्ट्रपति के प्रत्येक आदेश पर किसी न किसी मंत्री के हस्ताक्षर होने आवश्यक थे। लेकिन ब्रिटिश सम्राट की तुलना में उसका प्रभाव अधिक था। ब्रिटिश सम्राट न दो शताब्दियों से मंत्रिमण्डल की अध्यक्षता नहीं की है। फ्रेंच राष्ट्रपति को मंत्रिमण्डल की अध्यक्षता करने एवं बाद विवाद में भाग लेने का अधिकार प्राप्त था। ब्रिटिश सम्राट के विपरीत देश की राजनीति में सक्रिय रहने के कारण उसके (फ्रेंच राष्ट्रपति के) परामर्श अनुभव पर आधारित होते थे। राष्ट्रपति की सर्वाधिक महत्वपूर्ण शक्ति राष्ट्रीय सभा की सहमति से प्रधानमंत्री को मनोनीत करना था। ब्रिटेन में कामस सभा के बहुमत दल का नेता ही प्रधानमंत्री पद के लिए राजा द्वारा आमंत्रित किया जाता है लेकिन फ्रांस में बहुदलीय पद्धति होने के कारण राष्ट्रीय सभा में किसी दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं होता, अतः राष्ट्रपति को प्रधानमंत्री के चयन में पर्याप्त स्वविवेकीय अवसर प्राप्त हो जाते हैं। लेकिन प्रधानमंत्री का चयन करना एक अत्यंत नाजुक कार्य है। इस हेतु कुशल एवं धैर्यवान वार्ताकार के गुणों का राष्ट्रपति में होना आवश्यक होता है। चतुर्थ गणराज्य के संविधान के निर्माण के समय राष्ट्रपति को संविधान के संरक्षक की सत्ता दी गयी थी। 1947-48 ई. के संकटवालीन शरद ऋतु में विभिन्न राजनीतिक समूहों ने राजनीतिक

एवं आर्थिक विवादों के सदम में राष्ट्रपति से हस्तक्षेप करने की अपील की थी। यद्यपि चतुर्थ गणराज्य के प्रथम राष्ट्रपति ओरियल (Auriol) ने ऐसे विवादों में हस्तक्षेप नहीं किया था परन्तु बिल्कुल बिना परिस्थितियों में नवम्बर 1950 ई. एवं जून 1951 ई. में राष्ट्रपति ओरियल ने शासन के स्थायित्व के लिए एक-दूसरे के पदारूढ रखने हेतु दो बार हस्तक्षेप किया था। तृतीय एवं चतुर्थ गणराज्य के अन्तर्गत सामान्य योग्यता के व्यक्तियों को ही राष्ट्रपति चुना जाता रहा है।

फ्रांस के पाँचवें गणराज्य (1958 ई.) का राष्ट्रपति

फ्रांस के पाँचवें गणराज्य के संविधान में राष्ट्रपति के अधिकारों को बड़ा है। राष्ट्रपति को 7 वर्ष के लिए एक निर्वाचक-मण्डल द्वारा निर्वाचित किया जाता है (अनुच्छेद 6 एवं 7)। संसदीय सदस्य, समुदाय के सदस्यों के नामांकित सदस्यों एवं असम्बलितों के सदस्य और नगरपालिकाओं के निर्वाचक-मण्डलों के निर्वाचक मण्डल के सदस्य होते हैं। निर्वाचक-मण्डल के सदस्यों के प्रतिनिधियों की संख्या सबसे अधिक होती है। प्रथम मतदान में यदि कोई एक व्यक्ति को राष्ट्रपति निर्वाचित घोषित किया जाता है। यदि ऐसा मतदान नहीं होता तो प्रत्याशी को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं होता तब द्वितीय मतदान होता है जिसमें प्रत्याशी अपने निकटतम उम्मीदवार की चुनाई के लिए मतदान करता है, जो कि निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है। यदि मतदान के परिणाम के अनुसार किसी एक कतब्या को अस्थायी रूप में संसद के अध्यक्ष चुना जाता है तब राष्ट्रपति की निर्वाचन पद्धति को नामांकित मतदान के द्वारा निर्वाचित किया जाता है। यदि पति पद के लिए यदि केवल दो मतदान के द्वारा निर्वाचित किया जाता है तो राष्ट्रपति के चुन जान की संभावना होती है कि द्वितीय मतदान के द्वारा ही उद्देश्य ही समाप्त हो जाता है कि राष्ट्रपति के निर्वाचन का प्रक्रिया ही चाहिए। द्वितीय मतदान की संभावना है कि मतदाताओं ने उम्मीदवारों के बीच मतदान के द्वारा प्रत्याशी का निर्वाचन कर दिया है।

कार्य एवं शक्तियाँ

और सावजनिक शक्ति का उचित उपयोग किया जाता है तथा राज्य कायम रहता है। राष्ट्रीय स्वतंत्रता क्षेत्रीय अक्षुण्णता एवं समझौते और संधियों का वह संरक्षक है।¹³

वह प्रधानमंत्री को नियुक्त करता है।¹⁴ प्रधानमंत्री द्वारा त्यागपत्र प्रस्तुत करने पर वह उसे स्वीकार करता है। प्रधानमंत्री के परामर्श पर वह अन्य मंत्रियों को नियुक्त एवं पदच्युत करता है। वह मंत्रिमण्डल की अध्यक्षता करता है।¹⁵ अनुच्छेद 8, 11, 12, 16 एवं 54, 56, 61 सम्बन्धी कार्यों को छोड़कर राष्ट्रपति के शेष सभी कार्यों पर प्रधानमंत्री या अन्य सम्बन्धित मंत्री के हस्ताक्षर होने चाहिए।¹⁶ वह विधियों की घोषणा करता है तथा सदन को विधियाँ पर पुनर्विचार का आदेश दे सकता है।¹⁷ सदन के सत्रकाल में शासन या दोनों सभाओं के संयुक्त प्रस्ताव पर वह सावजनिक शान्ति अथवा संधि सम्बन्धी किसी विधेयक पर जनमत संग्रह का आदेश दे सकता है। यदि विधेयक के पक्ष में जनता मत देती है तो राष्ट्रपति को 15 दिन के भीतर उस स्वीकृति प्रदान कर देनी चाहिए।¹⁸ प्रधानमंत्री तथा दोनों सदनों के अध्यक्षों के परामर्श से वह राष्ट्रीय सभा को विघटित कर सकता है लेकिन विघटन के कम से कम 20 दिन और अधिक से अधिक 40 दिन के भीतर सामान्य निर्वाचन हो जाने चाहिए। इसके पश्चात् पुनः विघटन सम्भव नहीं है। राष्ट्रपति मंत्रिमण्डल के अध्यादेशों एवं आज्ञाओं पर हस्ताक्षर करता है। उन्हें वह दोनों सदनों को भेज सकता है जहाँ वे पढ़े तो जाते हैं परन्तु उन पर विवाद नहीं हो सकता।¹⁹

राष्ट्रपति को नियुक्ति सम्बन्धी व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं। सैनिक एवं असैनिक पदा जैसे मंत्री, राजदूतों विशेष राजदूतों, मुख्य चांसलर, लेखाकत कार्यालय का प्रमुख, समुद्रपार राज्य के प्रतिनिधि एवं पदाधिकारी प्रमुख अधिकारियों, शिक्षा अधिकारियों (रेक्टरों) एवं केन्द्रीय प्रशासन के निर्देशकों की नियुक्ति वह मंत्रिमण्डल के निश्चय के अनुसार करता है।²⁰ विदेशों में वह राजदूतों की नियुक्ति करता है एवं विदेशी राजदूतों का स्वागत करता है। वह सशस्त्र सेनाओं का अध्यक्ष है और राष्ट्रीय सुरक्षा की उच्च परिपदों एवं समितियों की अध्यक्षता करता है।²¹

13 अनुच्छेद 5

14 अनुच्छेद 8

15 अनुच्छेद 9

16 अनुच्छेद 19

17 अनुच्छेद 10

18 अनुच्छेद 11

19 अनुच्छेद 18

20 अनुच्छेद 13

21 अनुच्छेद 15

राष्ट्रपति को सकटवालीन शक्तियाँ प्राप्त हैं।²² गणतन्त्र की सस्याआ, राष्ट्रीय स्वतंत्रता एवं असंश्लेषता तथा अन्तर्राष्ट्रीय वचना व पालन को सतत उत्पन्न हान के कारण सवधानिक शासन का चलना कठिन होने पर राष्ट्रपति प्रधानमंत्री एवं सभाओं के अध्यक्ष तथा सवधानिक परिषद से परामश करके परिस्थिति का सामना करने के लिए आवश्यक कदम उठा सकता है। अपन निणय की सूचना वह संदेश के द्वारा देता है। इन विधाय शक्तियों के प्रयोग काल में राष्ट्रीय सभा भंग नहीं की जाती है।

राष्ट्रपति को क्षमादान की शक्तियाँ प्राप्त हैं।²³ उस दण्ड भंग करने का अधिकार है। राष्ट्रपति 'यायपालिका' की स्वतंत्रता का सरदाक होता है तथा 'यायपालिका' की उच्च परिषद²⁴ की अध्यक्षता करता है।

स्थिति

पाँचवें फ्रेच गणराज्य का राष्ट्रपति सविधान की धुरी है। दस के राजनीतिज्ञों में सर्वाधिक शक्तिशाली व्यक्ति डिगाल को प्रथम राष्ट्रपति चुना गया था। राष्ट्रपति को सविधान द्वारा व्यापक शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं। फ्रांस में शक्तिशाली राष्ट्रपति को प्रायः सन्देश की दृष्टि से दर्शा जाता था। लुई नपोलियन ने द्वितीय गणराज्य का राष्ट्रपति हान पर अपन को सम्राट घोषित किया था, फलतः तीसरे गणराज्य में राष्ट्रपति का नाममात्र की शक्तियाँ प्रदान की गयी थी। वह सबसे कमजोर राज्याध्यक्षों में से था तथा अप्रत्यक्ष रीति से चुना जाता था। विधानमण्डल के दोनों सदनों को विघटित करने की अपनी विधाय शक्ति का 1877 ई. के पश्चात् उसने कभी प्रयोग नहीं किया। चतुर्थ गणराज्य के राष्ट्रपति की स्थिति में भी कोई विशेष अंतर नहीं था। इस ऐतिहासिक परिपक्ष में पाँचवें गणराज्य के राष्ट्रपति की स्थिति का मूल्यांकन महत्वपूर्ण है।

राष्ट्रपति कायपालिका का यथाय अध्यक्ष है और आन्तरिक एक वैदेशिक नीति का निर्माता है। वह राज्य व शासन का वास्तविक अध्यक्ष है। उसे विधानमण्डल को नियंत्रित करने सम्बन्धी व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं। वह विधानमण्डल को विघटित कर सकता है। विधानमण्डल द्वारा शासन के विरुद्ध प्रस्ताव पारित करने पर राष्ट्रपति को असम्बली को विघटित करके नवीन निर्वाचन का आदेश देने का अधिकार है। उसे व्यापक सकटवालीन शक्तियाँ प्राप्त हैं। डोरथी पिकिल्स (Dorothy Pickles) के अनुसार जनरल डिगाल इन अनुच्छेदों को सीमित एवं निश्चित अवस्था में ही प्रयोग करना चाहते थे तथा राष्ट्रीय सकट के समय रक्षित शक्ति के रूप में ही इस व्यवस्था का प्रयोग करने

22 अनुच्छेद 16

23 अनुच्छेद 17

24 यायपालिका की उच्च परिषद (High Council of the Judiciary) को यायाधीशों पर अनुशासन सम्बन्धी नियंत्रण प्राप्त है। इसमें 9 सदस्य होते हैं जिन्हें राष्ट्रपति एवं विधि मंत्री मनोनीत करता है।

के पक्ष में थे। सकटकालीन शक्ति के प्रयोग के कारण के सम्बन्ध में आलोचकों को आपत्ति नहीं है। मुख्य आपत्ति सकटकालीन शक्तियाँ सम्बन्धी पद्धति पर है।²⁵ राष्ट्रपति स्वयं को शक्तिशाली बनाने के लिए इन शक्तियों का दुरुपयोग कर सकता है। राष्ट्रपति को सकट-काल के सम्बन्ध में निर्णय लेने का एकाधिकार प्राप्त है। विधानमण्डल के दोनों सदनों एवं संवैधानिक परिषद से उसे केवल परामर्श लेना पड़ता है। परन्तु क्या यह परामर्श बंधनकारी है? यह स्पष्ट नहीं है। आलोचकों का यह भी मत है कि यदि विधानमण्डल के दोनों सदना एवं संवैधानिक परिषद के अधिवेशन ही न हों तो सकटकालीन शक्तियों को त्रिआचित करना असम्भव है। दूसरा प्रश्न यह उठता है कि क्या राष्ट्रपति की सकटकालीन शक्तियों पर कोई प्रतिबंध है? क्या राष्ट्रपति विधान के किसी भाग को अल्पकाल के लिए निरस्त कर सकता है? इसी में सम्बंधित एक अन्य प्रश्न यह भी है कि क्या सकट काल में राष्ट्रपति को अपने कार्यों की सूचना संसद को देनी चाहिए?

फ्रांस् फ्रेंच गणराज्य के राष्ट्रपति की भारतीय राष्ट्रपति एवं अमेरिकी राष्ट्रपति से तुलना नहीं की जा सकती है। ब्रिटिश राजा एवं भारतीय राष्ट्रपति द्वारा मंत्रिमण्डल की अध्यक्षता नहीं की जाती है। इसके विपरीत, फ्रेंच राष्ट्रपति अपने मंत्रिमण्डल की अध्यक्षता करता है। तृतीय गणराज्य का राष्ट्रपति मंत्रिमण्डल की अध्यक्षता तो करता था परंतु उसे मतदान का अधिकार प्राप्त नहीं था। भारतीय राष्ट्रपति को सामान्यतः प्रधानमंत्री की नियुक्ति में निर्णायक शक्ति प्राप्त नहीं है। फ्रेंच राष्ट्रपति को फ्रांस में बहुदलीय पद्धति के कारण प्रधानमंत्री के चयन में यथाशक्ति प्राप्त है। प्रथम राष्ट्रपति दिगाल के प्रभावशाली व्यक्तित्व ने इसमें और अधिक योग दिया था तथा राष्ट्रपति की सकट-काल की शक्तियों ने उसे और अधिक शक्तिशाली बना दिया था। सकटकालीन शक्तियों का उपयोग राष्ट्रपति द्वारा बिना मंत्रिमण्डल की सलाह से किया जा सकता है। लेकिन अमेरिकी राष्ट्रपति की तुलना में उसकी स्थिति हेय है। अमेरिकी राष्ट्रपति का व्यवहार में प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचन होता है। वह कहीं अधिक शक्तिशाली होता है। अमेरिकी मंत्रिमण्डल उसके प्रति ही उत्तरदायी होता है। फ्रेंच गणराज्य के अंतर्गत मंत्रिमण्डल संसद के प्रति उत्तरदायी है।

फ्रेंच राष्ट्रपति राष्ट्र का चालक चक्र है। मंत्रिमण्डल की स्थिति उसके सामने गौण है। वह उसे आच्छादित कर सकता है। उस पर केवल महामन्त्रिण्य का एकमात्र प्रतिबंध है। परन्तु महामन्त्रिण्य की रीति बड़ी जटिल है। देशद्रोह जैसे गम्भीर अपराध के लिए ही उस दोषी ठहराया जा सकता है। दोनों सदना द्वारा महामन्त्रिण्य प्रस्ताव चुले मतदान में कुल सदस्य-संख्या के स्पष्ट बहुमत से पारित होने पर ही राष्ट्रपति पर महामन्त्रिण्य लगाया जा सकता है। तत्पश्चात् उच्च न्यायालय (High Court of

Justice) द्वारा महानियोग की जांच की जाती है जो दोना सदना के समान निर्वाचित सदस्या का एक निकाय होता है।¹⁴

सदस्या का एक निकाय होता है।¹⁷

स्ट्रान¹⁸ के अनुसार पाँचवें गणराज्य के अंतर्गत फ्रांस में अर्द्ध-गणतन्त्रीय पद्धति की स्थापना की गयी है जो आंशिक शक्ति-पृथक्करण पर आधारित है। संविधान के क्रियाचयन के प्रथम चार वर्षों में डिगाल द्वारा की गयी उसकी व्याख्या एवं मूल मतव्यों में बड़ा अंतर था। वृद्धावस्था तथा अपने ऊपर होने वाले आक्रमण एवं आलोचनाओं के फलस्वरूप डिगाल ने अपने हटने के बाद की अवस्था पर विचार करना प्रारम्भ कर दिया था। अक्टूबर 1962 ई. में राष्ट्रीय सभा के शीतकालीन अधिवेशन के अंतिम दिना में राष्ट्रपति डिगाल ने राष्ट्रपति को सावधानीपूर्ण मताधिकार का आधार पर चुनने एवं संविधान में तत्सम्बन्धी संशोधन करने का प्रस्ताव दिया। 28 अक्टूबर, 1962 ई. को इस प्रस्ताव पर जनता की सहमति प्राप्त करने के लिए राष्ट्रपति ने जनमत संग्रह की घोषणा की। जनमत संग्रह के इस प्रस्ताव को अनुच्छेद 89 ए अनुसार संसद की स्वीकृति के लिए प्रस्तुत नहीं किया गया, फलतः दश में संशोधन निर्धारित उत्पन्न हो गया। राष्ट्रीय सभा ने मंत्रिमण्डल के विरुद्ध विधिवत प्रस्ताव पारित किया, संसद को विघटित कर दिया गया और नवीन निर्वाचन 8 दिसंबर 1962 में प्रस्तावित जनमत-संग्रह में जनता द्वारा राष्ट्रपति का प्रस्ताव अनुमति दे दिया गया और संविधान में आवश्यक संशोधन कर दिया गया। इस प्रकार, स्ट्रान के अनुसार, संसदीय प्रजातन्त्र को डिगाल Plebiscitary Presidenc्य में परिवर्तित करने में सफल हुए।¹⁸

मन्त्रिमण्डल

पाचवें फ़च गणराज्य के सन्निधान में मंत्रिमण्डल की व्यवस्था की गयी है। राष्ट्रपति प्रधानमन्त्री की नियुक्ति करता है और मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति करता है।¹² उमदा (गणराज्य) का प्रधानमन्त्री भी वही है। मंत्रिमण्डल (शासन) संसद के प्रति उत्तरदायी है।¹³ संसद, यद्यपि यह प्रतीत होता है कि फ़ास में मन्त्रिमण्डल की व्यवस्था की गयी है।¹⁴ मन्त्रिमण्डल स्वीकृत ब्रिटिश संसदीय प्रणालि का है।¹⁵ मन्त्रिमण्डल में अनेक अंतर हैं। गणराज्य में मन्त्रिमण्डल का प्रमुख भाग है या विधानमंडल में सदस्य अल्पमत में हान है। 1952 ई. के फ़ास में मन्त्रिमण्डल के

26 अनुच्छेद 68

27 "It is a '~~surrender~~' based on past
powers"—S. J. M. Kahlert, in Atlantic.

28 *Ibid.*, p. 251

29 अनुच्छेद 8

30 બનન્દ્રે 10

राष्ट्रपति का भी प्रत्यक्ष रीति से चुना जाने लगा है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य सदन के प्रति उत्तरदायी होते हैं परन्तु वे सदन के सदस्य नहीं होते हैं। स्पष्ट है कि सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त को प्रभावशाली ढंग से क्रियाविक्त नहीं किया गया है अर्थात् मन्त्रिमण्डल पर दलीय अनुशासन तथा मतदाताओं का प्रभाव नहीं है। राष्ट्रपति को व्यापक शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं। वह वास्तव में प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित राष्ट्र का प्रतिनिधि है। उसे सदन को विघटित करने की शक्ति प्राप्त है। सदन का अधिवेशन भी केवल 5½ माह होता है। सदन द्वारा राष्ट्रपति का विरोध करने पर राष्ट्रपति उसे भंग करके नवीन निर्वाचन का आदेश दे सकता है। राष्ट्रपति को व्यापक सकटकालीन शक्तियाँ भी प्राप्त हैं।

फ्रेच प्रधानमंत्री ब्रिटिश प्रधानमंत्री की भाँति मन्त्रिमण्डल का नेता नहीं है। यद्यपि संविधान के अनुसार वह राष्ट्रीय सुरक्षा के लिए उत्तरदायी होता है। विधियाँ को क्रियाविक्त करने का दायित्व उसका है। वह शासननिकाय को संचालित करता है, सैनिक एवं असैनिक अधिकारियों की नियुक्ति करता है तथा मंत्रियों को अपनी कुछ शक्तियाँ हस्तांतरित कर सकता है। वह आवश्यकता पड़ने पर राष्ट्रपति की अनुपस्थिति या उसके द्वारा अधिकृत किये जाने पर उसके स्थान पर मन्त्रिमण्डल तथा उच्च परिषद और राष्ट्रीय सुरक्षा आयोगों की अध्यक्षता कर सकता है।³¹ तृतीय एवं चतुर्थ गणराज्य के संविधानों के अधीन राष्ट्रीय समा द्वारा अपने स्पष्ट बहुमत से प्रधानमंत्री में विश्वास प्रकट करने पर ही राष्ट्रपति उसे प्रधानमंत्री नियुक्त कर सकता था। इन व्यवस्थाओं को पाँचवें गणराज्य के संविधान में कोई स्थान नहीं है। फ्रेंच प्रधानमंत्री मन्त्रिमण्डल की अध्यक्षता नहीं करता। उसकी स्थिति राष्ट्रपति के समक्ष गौण है। वह सदन में शासन का प्रवक्ता अवश्य होता है परन्तु ब्रिटिश प्रधानमंत्री की भाँति सदन का नेता नहीं होता।

जर्मन कार्यपालिका

[GERMAN EXECUTIVE]

प्रसा (Prussia) के नेतृत्व में 1871 ई. में जर्मन राष्ट्र का जन्म हुआ था। प्रसा के प्रधानमंत्री (चांसलर) प्रिन्स बिस्मार्क ने रक्त एवं लोह की नीति से जर्मनी के एकीकरण एवं निर्माण में सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण भूमिका का निर्वहण किया और प्रसा को होहन्ज़ाल्टन राजवंश के अधीन जर्मन साम्राज्य का जन्म हुआ। जर्मन शासन प्रणाली पर प्रसा की संस्कृत एवं क्षत्रियवादी शासन-व्यवस्था का प्रभाव पड़ा है। प्रसा की जनता प्राचीन रोमनों की नीति सम्राट द्वारा गणित होना अपना गौरव समझती थी। प्रसा की शासन प्रणाली के तीन मुख्य आधार थे—(1) जमादार (Junkers) द्वारा समयन, (2) क्षत्रियवादी नौकरशाही एवं (3) गतिशील सैन्य।

हंगेरवाद का प्रशा के जन जीवन पर स्पष्ट प्रभाव था। राज्य का जन जीवन पर पूर्ण नियन्त्रण था।

जर्मन साम्राज्य (1871 ई.) 25 राज्यों का संघ था। फाइनर के अनुसार 1918 ई. तक जर्मनी में कोई उत्तरदायी सरकार नहीं थी।³² समस्त शक्ति जर्मन सम्राट में अधिष्ठित थी। प्रधानमंत्री को वह नियुक्त करता था एवं उसी के प्रति वह उत्तरदायी होता था। रीस्टाग—विधानमण्डल का निम्न सदन—को विघटित करने का सम्राट को अधिकार था। कभी किसी दल का इस सदन में बहुमत नहीं हुआ था। अतः सम्राट वास्तव में सत्ता का स्रोत था।

प्रथम विश्व-युद्ध में जर्मनी के पराजित होने पर मित्र-राष्ट्रों ने जर्मनी में उदारवाद पर आधारित लोकतन्त्रीय संस्थाओं की स्थापना का निश्चय किया। 11 अगस्त, 1919 ई. को नवीन संविधान लागू किया गया। इसे वीमर संविधान (Weimer Constitution) कहते हैं। इस संविधान द्वारा जर्मनी में संसदीय प्रणाली की सर्वप्रथम स्थापना की गयी।³³

वीमर संविधान (1919 ई.) के अन्तर्गत कार्यपालिका

संविधान के अनुसार राष्ट्रपति में औपचारिक कार्यपालिका निहित थी। वह जनता द्वारा सात वर्ष के लिए प्रत्यक्ष रीति से चुना जाता था एवं पुनर्निर्वाचित हो सकता था। 1919 ई. से 1933 ई. के मध्य तक जर्मनी में दो राष्ट्रपति निर्वाचित हुए थे—फ्रेडरिक एबर्ट एवं पाउल हिंडेनबर्ग। रीस्टाग के दो तिहाई बहुमत द्वारा प्रस्तावित करने पर एवं जनता द्वारा उसका समर्थन करने पर राष्ट्रपति को वापस भी बुलाया जा सकता था। लेकिन ऐसा कोई अवसर कभी उपस्थित नहीं हुआ। राष्ट्रपति रीस्टाग (Reichstag) का सदस्य नहीं हो सकता था।

शक्तियाँ

राष्ट्रपति का संविधान द्वारा व्यापक शक्तियाँ प्रदान की गयी थीं। उसे जर्मन चांसलर को नियुक्त करने एवं पदच्युत करने का अधिकार था। वह संघीय सना का सर्वोच्च सेनापति था। उसे सभी सैनिक तथा असैनिक अधिकारियों को नियुक्त करने का अधिकार था। अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में वह जर्मन संघ का प्रतिनिधित्व करता था, राजदूतों का स्वागत करता था एवं विदेशों से सम्झौते एवं संधियाँ करता था। लेकिन युद्ध एवं शान्ति सम्बन्धी शक्ति जर्मन विधानमण्डल को प्राप्त थी। राष्ट्रपति को क्षमादान की व्यापक शक्ति प्राप्त थी। उसे सन्तकालीन शक्तियाँ भी प्रदान की गयी थीं। संविधान के अनुसार जर्मन राष्ट्र की सांख्यिक शान्ति एवं सुरक्षा हेतु आवश्यकतानुसार उस संघस्य सना के प्रयोग तक का अधिकार प्राप्त था। यदि कोई पटक

32 *Finer op cit*, p 647

33 *Strong Modern Political Constitutions*, p 254

राज्य राष्ट्रीय सविधान या राष्ट्रीय विधिजनित दायित्वा के सम्पादन में असफल रहता था तो राष्ट्रपति को उस राज्य के विरुद्ध सशस्त्र सेना का प्रयोग करने का अधिकार था।³⁴ 1919 ई. से 1925 ई. के बीच में जमन राष्ट्रपति ने अनुच्छेद 48 अर्थात् सकटकालीन शक्ति के अधीन 130 आज्ञापत्रियां जारी की थीं।

स्थिति

वीमर सविधान के अधीन राष्ट्रपति नाममात्र का अध्यक्ष था। गूच (Gooch) के अनुसार, "राष्ट्रपति राष्ट्र की एकता एवं अक्षुण्णता का प्रतीक है। वह समारोहों का अध्यक्ष है। संवैधानिकतंत्र का एक चक्र है राजनीतिक दृष्टि से वह शून्य है।" स्ट्राग के अनुसार, "जमन राष्ट्रपति की स्थिति फ्रांस के राष्ट्रपति से भी दयनीय है क्योंकि उस पर दो प्रतिबंध हैं प्रथम, लोकप्रिय निर्वाचन, एवं द्वितीय, असम्बन्धी के प्रति उत्तरदायी मंत्रिमण्डल।" सविधान के अनुसार जमन राष्ट्रपति के सभी कार्यों का अनुमोदन चांसलर या किसी न किसी मंत्री के प्रति हस्ताक्षर (counter signature) द्वारा होना आवश्यक है। चांसलर या मंत्री द्वारा प्रतिहस्ताक्षर का यह अर्थ था कि मंत्री राष्ट्रपति के कार्यों के लिए विधिक दृष्टि से उत्तरदायी होता था।³⁵ अतः जमन राष्ट्रपति नाममात्र का अध्यक्ष था।

मंत्रिमण्डल

वीमर सविधान के अंतर्गत मंत्रिमण्डल यथायथ वायपालिका थी। सविधान के अनुसार चांसलर की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती थी और उसके परामर्श से अन्य मंत्रियों की नियुक्ति की जाती थी। मंत्री पद के लिए विधानमण्डल की सदस्यता अनिवार्य नहीं थी। राष्ट्रपति विधानमण्डल के विश्वास प्राप्त मंत्रिमण्डल का भंग कर सकता था। स्पष्ट है, उपरोक्त दोनों प्रावधान स्वीकृत ब्रिटिश संसदीय प्रणाली के विपरीत थे।

जमन मंत्रिमण्डलीय प्रणाली का आधार (1) सविधान (अनुच्छेद 52 से 59 तक), (2) बजट सम्बन्धी विधियाँ (प्रधानतः अनुच्छेद 21), एवं (3) शासन की कार्य-प्रणालि एवं आचरण सम्बन्धी नियम थे। मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की व्याख्या अनुच्छेद 54 में की गयी थी। चांसलर एवं मंत्रिमण्डल का रीस्टाग का विश्वास प्राप्त करना आवश्यक था। रीस्टाग के द्वारा अविश्वास का प्रस्ताव पारित करने पर चांसलर या मंत्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पड़ता था।

लेकिन वीमर सविधान में सामूहिक उत्तरदायित्व का जभाव था। चांसलर एवं मंत्रिमण्डल के सदस्य व्यक्तिगत रूप से तो उत्तरदायी थे, सामूहिक रूप से उत्तरदायी नहीं थे। यह ब्रिटिश प्रणाली से एवं अन्य महत्वपूर्ण अन्तर था।

34 अनुच्छेद 48

35 अनुच्छेद 50

चांसलर अर्थात् प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल का अध्यक्ष होता था। उसका प्रमुख दायित्व देश की नीति निर्धारित करना था। इसके लिए वह रीस्टाग के प्रति उत्तरदायी था। उसकी स्थिति बहुत कुछ ब्रिटिश प्रधानमंत्री के समान थी।

वीमर सविधान द्वारा समानुपातिक निर्वाचन पद्धति का अनुमन किया गया था। अतः रीस्टाग में किसी एक दल का बहुमत नहीं हो पाता था और बहुदलीय पद्धति का विकास हुआ था। 1919 ई. से 1933 ई. तक 20 मंत्रिमण्डल का गठन हुआ था। प्रत्येक मंत्रिमण्डल का औसत कार्यकाल 8 माह था। कुछ मंत्री प्रत्येक मंत्रिमण्डल के सदस्य थे। मंत्रिमण्डल के उत्थान-पतन के लिए विदेशी शक्तियों का प्रभाव भी उत्तरदायी हुआ करता था। 1930 ई. की विश्वव्यापी मंदी ने जर्मन राष्ट्र के मेढ़क को ही तोड़ दिया। वीमर सविधान का अतः समीप दिखायी देने लगा था। इसके कई कारण थे। इसमें प्रमुख थे जर्मनी में लोकतंत्रीय व्यवस्था का अभाव, नौकरशाही तथा कायपालिका द्वारा लोकतंत्र के उदात्त आदर्शों को आत्मसात न कर सकना, तथा बहुदलीय पद्धति का विकास। राष्ट्रपति सम्बन्धी अनुच्छेद 48 वह चट्टान प्रमाणित हुआ जिससे टकराकर वीमर सविधान चक्काचूर हो गया। शासन ने इस व्यवस्था के नाम पर 1932 ई. तक 233 आज्ञाप्तियाँ (decrees) जारी की थीं। 1930 ई. के पश्चात् जर्मन सरकार में पूरी तरह सकटकालीन शक्तियों के आधार पर शासन चलाया था। अनुच्छेद 48 जो लोकतंत्र की रक्षा के लिए बनाया गया था, जर्मनी में अधिनायकतंत्र की स्थापना के लिए प्रमुख रूप से उत्तरदायी हुआ। यह एक दुर्भाग्यपूर्ण विरोधाभास था।

तीसरे रीक (Reich) का शासन

सीलेसर (Schleicher) के पश्चात् बॉन पपन के परामर्श पर जर्मन राष्ट्रपति हिण्डेनबर्ग ने एडोल्फ हिटलर को चांसलर नियुक्त किया था। उसने 30 जनवरी, 1933 ई. को पद ग्रहण किया। स्मरणीय है हिटलर को रीस्टाग में स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं था। 1932 ई. (नवम्बर) के चुनावों में नाजी दल रीस्टाग में सबसे बड़ा दल होते हुए भी उसे स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं था। हिटलर ने पदार्ूढ होने के पश्चात् राष्ट्रपति हिण्डेनबर्ग को रीस्टाग को विघटित करने एवं नवीन चुनावों का आदेश देने को तैयार कर लिया। निर्वाचन के प्रारम्भ होने के पूर्व ही रीस्टाग का भवन जला दिया गया। नाजी दल ने इस काय के लिए अपने विरोधी साम्यवादी दल को उत्तरदायी ठहराया और विरोधी दल के नेताओं को बंदी बना लिया गया, प्रेस की स्वतंत्रता सीमित कर दी गयी तथा नागरिक स्वतंत्रता को समाप्त कर दिया गया। परिणामस्वरूप नाजी दल को चुनावों में स्पष्ट बहुमत प्राप्त होने में कोई कठिनाई नहीं हुई। साम्यवादियों को उन्होंने पृथक् रखन का प्रयत्न किया। मार्च 24, 1933 ई. को एक ही बैठक में रीस्टाग से The Enabling Act पारित कराने में हिटलर सफल हुआ। इस विधेयक द्वारा शासन को वित्त विधेयक सहित सभी प्रकार के विधेयकों के

निर्माण का अधिकार प्राप्त हो गया था, मले ही इस प्रकार पारित विधेयका का संवधानिक या असंवधानिक प्रकृति से ही सम्बंध क्यों न रहा हो। यह विधेयक बीमर संविधान में एक संशोधन माना था। परंतु इस संशोधन ने संविधान को ही समाप्त कर दिया। हिटलर और उसके मंत्रिमण्डल को सभी प्रकार की विधियाँ पारित करने के अधिकार प्राप्त हो गये। मंत्रिमण्डल को रीस्टाग या रीचस्त्रेट (Reichsrat) की स्वीकृति के बिना ही विदेशों से संधियाँ करने का अधिकार प्राप्त हो गया। यह विधि प्रारम्भ में केवल 4 वर्ष के लिए पारित की गयी थी परंतु इस अवधि के बीतने पर उसे पुनः पारित कर दिया जाता था। राष्ट्रपति की शक्तियों को इस अधिनियम द्वारा सीमित नहीं किया गया। हिण्डेनबर्ग की 1934 ई. में मृत्यु हो गयी और इसके बाद हिटलर राष्ट्रपति बन बैठा। वह जीवन भर के लिए राष्ट्रपति नियुक्त किया गया और वह राष्ट्रपति एवं चांसलर दोनों की शक्तियों का ही प्रयोग करता रहा।

हिटलर जर्मनी का सर्वोच्च अधिकारी बन गया था। उसे Führer कहा जाता था। अपने मंत्रियों को वह स्वयं नियुक्त करता था। वे रीस्टाग के प्रति उत्तरदायी न होकर उसके प्रति ही उत्तरदायी होते थे। मंत्री उसके सहायी न होकर उसके अधीनस्थ थे। मंत्रिमण्डल की बहुत कम बैठकें होती थी। हिटलर ने एक आदेश से व्यक्तिगत मंत्रिमण्डल का निर्माण कर लिया था और वह स्वयं सुरक्षा एवं विदेश नीति सम्बंधी अंतिम निर्णय करता था। सभी आदेशों पर हिटलर के हस्ताक्षर होते थे, अन्य मंत्रियों के प्रतिहस्ताक्षरों का कोई महत्व नहीं था।

हिटलर जर्मन राज्य व नाजी दल दोनों का नेता था। सभी उसी के प्रति उत्तरदायी थे—वही सत्ता का स्रोत था। उच्चसदन रीचस्त्रेट (Reichsrat) को 14 फरवरी, 1934 ई. को समाप्त कर दिया गया। रीस्टाग (निम्न सदन) नाजी दल का गढ़ बन गया था। जर्मनी में अनुत्तरदायी शासन व्यवस्था का प्रारम्भ हुआ। हिटलर के आतंकवादी निरंकुश शासनतंत्र में नौकरशाही का कठोर एवं पूर्ण नियंत्रण था, 'याद-पालिका' नियंत्रित थी एवं सबत्र गुप्तचर पुलिस का साम्राज्य था। इसके अतिरिक्त दल एवं राज्य में कोई अंतर नहीं रह गया था। देश की राजनीति पर नाजी दल का एकाधिकार था। रीस्टाग के निर्वाचन के लिए नाजीदल के द्वारा एक सूची तैयार की जाती थी। मतदाताओं को केवल इस सूची को स्वीकृत एवं अस्वीकृत करने का अधिकार था। वे अपनी सफलता के सम्बंध में पूर्ण आश्वस्त रहते थे। नाजी जर्मनी में नागरिक स्वतंत्रता पूर्णरूपेण समाप्त हो गयी थी। यहूदियों का कठोरतापूर्वक दमन किया गया था। बृहद जर्मन राष्ट्र का निर्माण के लिए अंतर्राष्ट्रीय नतिकर्ता का बिना किसी किंभक के उल्लंघन किया गया।

जर्मनी में हिटलर के उदय के साथ उदारवादी लोकतंत्रीय बीमर संविधान

दफना दिया गया एवं नाज़ी दल द्वारा समर्थित हिटलर का अधिनायकत्व स्थापित हुआ। हिटलर के समय जर्मन राज्य को तीसरा रीक (Third Reich) कहते थे। यह Fuhrestat या नेता का राज्य कहा जाता था। नेता की आज्ञाओं का पूरा पालन किया जाता था एवं नेता ही जनता का पूरा एवं सवकालिक प्रतिनिधि था। राज्य ही जनता का सच्चा प्रतिनिधि था।

हिटलर की आक्रामक, साम्राज्यवादी, फासिस्टवादी, युद्धप्रिय एवं नस्लवादी नीतियों का स्वामाविक परिणाम द्वितीय विश्व-युद्ध था एवं इस विश्व-युद्ध में जर्मनी मित्र राष्ट्रों से पराजित हो गया था।

द्वितीय विश्व-युद्ध के बाद जर्मन शासन

जर्मनी ने जून 1945 ई. में बिना शर्त आत्मसमर्पण कर दिया था। संयुक्त राज्य अमेरिका, फ्रांस, सोवियत रूस एवं ग्रेट ब्रिटेन के सैनिक नियंत्रण में जर्मनी को चार भागों में विभाजित कर दिया गया और चारों राष्ट्रों का जर्मनी के चार भागों पर पृथक्-पृथक् अधिकार था। संयुक्त राज्य अमेरिका, फ्रांस एवं इंग्लैंड के तीनों क्षेत्रों को मिलाकर स्वतंत्र राज्य के रूप में मायता दी गयी। इसे पश्चिमी जर्मनी का संघीय गणराज्य (West German Federal Republic) कहते हैं। सोवियत रूस के अधिकार में जर्मनी का जो भाग था वह पूर्वी जर्मनी या जर्मन लोकतंत्रीय गणराज्य के रूप में स्वतंत्र राज्य बना दिया गया। हमारे अध्ययन का विषय पश्चिमी जर्मनी का संघीय गणराज्य है।

पश्चिमी जर्मनी के संविधान को मूलभूत विधि (Basic Law) कहते हैं। इसका निर्माण 1948-49 ई. में बोन (Bonn) में आयोजित 65 सदस्यीय संसदीय परिषद (Parliamentary Council) द्वारा हुआ था। यह संसद पश्चिमी भाग के 11 राज्यों (Landers) का प्रतिनिधित्व करते थे। तीन बड़े राज्यों का प्रभाव संविधान पर स्पष्ट है। पश्चिमी जर्मनी का बोन संविधान निम्न सिद्धान्तों पर आधारित है (1) द्विसदनीय व्यवस्थापिका, (2) सीमित कार्यपालिका, (3) संघीय शासन, (4) नायिक पुनरीक्षण के अधिकार से युक्त निष्पक्ष एवं स्वतंत्र न्यायपालिका। स्पष्ट है, संविधान बनाते समय इस बात का विशेष ध्यान रखा गया था कि पुनः शक्तिशाली केन्द्रित निरंकुश शासनत्व की स्थापना न हो सके।

बोन का संविधान सितम्बर 1949 ई. से लागू हुआ है। संविधान द्वारा संसदीय प्रणाली की स्थापना की गयी है। कार्यपालिका के दो अंग हैं—राष्ट्रपति एवं मंत्रिमण्डल।

राष्ट्रपति को बीमर संविधान की भाँति प्रत्यक्ष रीति से जनता द्वारा निर्वाचित नहीं किया जाता है अपितु एक संघीय सम्मेलन में आनुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर उसका निर्वाचन होता है। संघीय सम्मेलन में निम्न सदन (Bundestag) के

सदस्य एव 11 राज्या द्वारा निर्वाचित उतने ही सदस्य भाग लेते हैं।³⁶ उसका कार्यकाल 5 वर्ष है एवं वह एक बार पुनः निर्वाचित किया जा सकता है। वह नाममात्र का अध्यक्ष है। उसे चांसलर को चुनने का अधिकार प्राप्त है। परन्तु बुंडस्टाग (निम्न सदन) के द्वारा उसके नाम को स्वीकृत किया जाता है। यदि राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तावित नाम बुंडस्टाग को भाग्य नहीं होता तो राष्ट्रपति पुनः नाम प्रस्तावित नहीं करता अपितु बुंडस्टाग 14 दिन के भीतर अपने कुल सदस्यों के बहुमत से चांसलर का निर्वाचन करता है। यदि किसी उम्मीदवार को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं होता तो सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले प्रत्याशी को चांसलर नियुक्त कर दिया जाता है। ऐसी अवस्था में राष्ट्रपति को या तो प्रस्तावित नाम को स्वीकार कर लेना चाहिए अथवा बुंडस्टाग को विघटित करके नवीन निर्वाचन का आदेश देना चाहिए। राष्ट्रपति को महाभियोग लगाकर पदच्युत किया जा सकता है।³⁷ उसे रक्षित (Reserved) शक्तियाँ भी प्राप्त हैं।³⁸

दोन सविधान में संघीय मंत्रिमण्डल की भी व्यवस्था है। उसका प्रमुख चांसलर या प्रधानमंत्री होता है। बीमर सविधान की अपेक्षा चांसलर की शक्तियाँ अधिक हैं। वह अब अधिक शक्तिशाली है। सामान्यतः चांसलर का कार्यकाल 4 वर्ष होता है। प्रधानमंत्री को उसके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित होने पर अप

36 यदि द्वितीय मतदान के पश्चात् भी किसी प्रत्याशी को पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं होता तो तीसरे मतदान में सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले प्रत्याशी को राष्ट्रपति चुन लिया जाता है। अवधि के पूर्व राष्ट्रपति के पद के रिक्त होने पर संघीय व्यवस्थापिका के द्वितीय सदन (Bundestag) के अध्यक्ष द्वारा उसके दायित्वा को सम्पादित किया जाता है।

37 जानबूझकर सविधान का उल्लंघन करने पर संवैधानिक न्यायालय के समक्ष राष्ट्रपति के विरुद्ध कार्रवाई की जा सकती है। महाभियोग प्रस्ताव पर तभी विचार किया जा सकता है जबकि दोनों सदनों के कम से कम एक चौथाई सदस्य उसके पक्ष में मत देते हैं एवं दोनों सदनों के दो तिहाई सदस्यों का बहुमत पृथक् पृथक् रूप में प्रस्ताव का समर्थन करे। संवैधानिक न्यायालय द्वारा राष्ट्रपति को दोषी पान पर उसे जपदस्थ किया जा सकता है।

38 राष्ट्रपति को निम्न रक्षित शक्तियाँ प्राप्त हैं

(अ) रीस्टाग का अधिवेशन न होने की स्थिति में चांसलर के प्रति हस्ताक्षर से युद्ध की घोषणा करना।

(आ) चांसलर को बहुमत से निर्वाचित करने की दशा में रीस्टाग को विघटित करना।

(इ) चांसलर का नाम प्रस्तावित करना।

(ई) संघीय सरकार की प्राथना पर संवैधानिक सभट की घोषणा एवं निम्न सदन का विघटन करना।

दस्य किया जा सकता है। अविश्वास के प्रस्ताव में उत्तराधिकार का उल्लेख होता है तथा प्रस्ताव उपस्थित करने के कम से कम 48 घण्टे पश्चात् उसका नाम प्रस्तावित कर दिया जाता है। यह प्रस्ताव निम्न सदन के कुल सदस्यों के स्पष्ट बहुमत से पारित होना चाहिए। ऐसी स्थिति में पुराना चान्सलर तुरन्त अपदस्थ हो जाता है एवं नवीन प्रधानमंत्री को उसके स्थान पर नियुक्त कर दिया जाता है। यदि पुराने चान्सलर को रीस्टाग के आधे से कम सदस्यों का समर्थन प्राप्त होता है तो वह राष्ट्रपति को रीस्टाग को विघटित करने का परामर्श दे सकता है।¹⁹ स्पष्ट है, बीमर संविधान के दौरान जो मंत्रिमण्डलीय अस्थिरता थी उसे इस व्यवस्था से दूर करने का प्रयत्न किया गया है।

व्यवहार में चान्सलर ही मंत्रिमण्डल के सदस्यों को चुनता और पदच्युत करता है। प्रथम राष्ट्रपति एडिनाउर (Adenauer) ने अनेक बार मंत्रिमण्डल से बिना पूछे अनेक महत्वपूर्ण निणय लिये थे। मंत्रिमण्डल के सदस्यों को दोनों सदनों की प्राथमता पर उनकी बैठक में भाग लेने का अधिकार है। परन्तु अधिकांश मंत्री सदन की बैठक से अनुपस्थित ही रहते हैं।

राष्ट्रपति की सभी आज्ञाप्तियों एवं आदेशों पर चान्सलर या अन्य सम्बन्धित सघीय मंत्रियों के प्रति हस्ताक्षर होते हैं। इसके केवल तीन अपवाद हैं (1) चान्सलर को नियुक्त करने एवं पदच्युत करने सम्बन्धी आदेश, (2) बुडस्टाग द्वारा चान्सलर को बहुमत से निर्वाचित करने में असफल रहने पर सदन को विघटित करने सम्बन्धी आदेश, एवं (3) कार्यकारी चान्सलर एवं मंत्रिमण्डल को नये उत्तराधिकारी की नियुक्ति तक कार्य करने सम्बन्धी आदेश।

चान्सलर यथाय कायपालिका है एवं राष्ट्रपति नाममान की कायपालिका है। चान्सलर देश की नीति को निर्धारित करता है, युद्ध एवं युद्धजनित संकटकाल की घोषणा करता है, सेनाओं पर उसका नियन्त्रण होता है, सुरक्षा मंत्री शांतिकाल में सर्वोच्च सेनापति होता है तथा वह प्रधानमंत्री के अधीन होता है। युद्धकाल में सभी सेनाओं की कमान चान्सलर के हाथों में होती है। वह सघीय मंत्रिमण्डल के सदस्यों में विभागों का वितरण करता है तथा मंत्रिमण्डल का गठन करता है। चान्सलर का पद राष्ट्रपति की अपेक्षा अधिक प्रभावशाली है।

पश्चिमी जर्मनी में कायपालिका को रीस्टाग के प्रति उत्तरदायी एवं राष्ट्रपति को नाममान का अध्यक्ष बनाकर तथा मंत्रियों को उसके कार्यों के सम्बन्ध में प्रति हस्ताक्षर के अधिकार देकर निस्सन्देह संसदीय शासन प्रणाली की स्थापना की गयी है।

सोवियत कार्यपालिका [SOVIET EXECUTIVE]

सोवियत रूस की सर्वोच्च कार्यपालिका एवं प्रशासनिक अंग मन्त्रिमण्डल

(Ministry) है।⁴⁰ मार्च 1946 ई के पूर्व तक इसे काउन्सिल ऑफ़ दी पीपुल्स कमिस्सर्स (Council of the Peoples Commissars) के नाम से पुकारा जाता था। उसके पश्चात् मन्त्रि-परिषद् को काउन्सिल ऑफ़ मिनिस्टर्स (Council of Ministers) की संज्ञा दी गयी है।

स्टालिन संविधान के अनुसार मन्त्रि-परिषद् सोवियत रूस की सरकार है। (अनुच्छेद 56)

रचना एवं संगठन

रूस में मन्त्रि-परिषद् सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन—मोवियत ऑफ़ यूनियन एवं सोवियत ऑफ़ नेशनल्स—की संयुक्त बैठक में चुनी जाती है। यदि सर्वोच्च सोवियत का अधिवेशन न हो रहा हो तो सोवियत रूस की प्रेसीडियम की मन्त्रि-परिषद् के अध्यक्ष अर्थात् प्रधानमंत्री की सिफारिश पर मंत्रियों को नियुक्त एवं पदव्युत्त करने तथा मंत्रालयों को समाप्त करने या उनका पुनर्गठन करने की शक्ति प्राप्त है। लेकिन प्रेसीडियम के द्वारा किये जाने वाले कार्यों का वाद में सर्वोच्च सोवियत द्वारा अनुमोदिन किया जाना आवश्यक होता है। मन्त्रि परिषद् सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी होती है और उसके सत्रावसान काल में वह प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी होती है।

प्रधानमंत्री मन्त्रि-परिषद् का अध्यक्ष होता है। प्रधानमंत्री के अतिरिक्त एक वरिष्ठ उप प्रधान, उप प्रधान राज्य नियोजन आयोग का अध्यक्ष, सोवियत नियंत्रण आयोग का अध्यक्ष, स्टेट बैंक बोर्ड का अध्यक्ष, कला समिति, उच्च शिक्षा सम्बन्धी समिति, निर्माण कार्य समिति के अध्यक्ष एवं मंत्रीगण मन्त्रि परिषद् के सदस्य होते हैं (अनुच्छेद 70)। मन्त्रि परिषद् की सदस्य संख्या समय समय पर बदलती रही है। 1924 ई में इसकी सदस्य-संख्या 10, 1936 ई में 32, 1947 ई में 59, 1950 ई में 51, 1955 ई में 59 एवं 1952 ई में 69 थी। स्टालिन की मृत्यु के समय पुनर्गठित मन्त्रि परिषद् की सदस्य-संख्या 30 थी।

सोवियत रूस में दो प्रकार के मंत्रालय हैं—अखिल संघीय मंत्रालय (All Union Ministries), एवं संघ गणराज्यीय मंत्रालय (Union Republic Ministries)। अखिल संघीय मंत्रालयों का सम्बन्ध संघीय विषयों से होता है एवं इनका क्षेत्राधिकार देशव्यापी होता है। इनकी संख्या 1950 ई में 30 निर्दिष्ट कर दी गयी थी। संघ गणराज्यीय मंत्रालयों का सम्बन्ध सामान्य क्षेत्र के ऐसे विषयों से होता है जिन पर राष्ट्रीय सरकार एवं संघ की घटक इकाइयों—संघ गणराज्यों की सरकारों—का संयुक्त क्षेत्राधिकार प्राप्त होता है। इनका प्रशासन विभिन्न गणराज्यों के सम्बन्धित मंत्रालयों के द्वारा किया जाता है। यह अंतर सदस्य निर्दिष्ट नहीं होता। अन्य

मन्त्रालयों को एक से दूसरे वंश में हस्तांतरित किया जाता रहा है। मुनरो ने दोनों के अंतर को स्पष्ट करत हुए कहा है कि अखिल संघीय मन्त्रालयों का प्रशासन रूस की राजधानी मास्को में केन्द्रित है जबकि संघ गणराज्यीय मन्त्रालयों में प्रशासकीय कार्यों का नियंत्रण केन्द्रित है लेकिन क्रिया-व्ययन बहुत सीमा तक विकेंद्रित होता है।

अखिल संघीय मन्त्रालयों की संख्या प्रारम्भ में केवल 5 थी। 1936 ई में स्टालिन संविधान के अंतर्गत 8, 1942 ई में 13, एवं 1947 ई में 36 थी। 1950 ई में इनकी संख्या 50 निश्चित कर दी गयी। (अनुच्छेद 77)

प्रमुख अखिल संघीय मन्त्रालय निम्नतः हैं

विदेश व्यापार, कागज एवं लकड़ी उद्योग, तेल, मोटर, ट्रैक्टर, एवं वायुयान उद्योग नौसेना, रसास्त्र, रेल, कृषि-यंत्र, यातायात, लोहा एवं इस्पात उद्योग, कोयला रसायन, बिजली उद्योग आदि।

प्रमुख संघ गणराज्यीय मन्त्रालय निम्न हैं (अनुच्छेद 78)

आंतरिक मामले, सेना, उच्च शिक्षा, सांख्यिक स्वास्थ्य, वैदेशिक मामले, वन-सम्पदा कृषि, व्यापार, वित्त, यात्रा, खाद्य उद्योग, लघु उद्योग आदि।

मन्त्रालयों की संख्या में वृद्धि के कारण एक प्रकार के आन्तरिक मंत्रिमण्डल (Inner Cabinet) का विकास हुआ है। मंत्रिमण्डल का अध्यक्ष अर्थात् प्रधानमंत्री एवं उपाध्यक्ष आंतरिक मंत्रिमण्डल के सदस्य होते हैं। इसके द्वारा मंत्रि-परिषद के विभिन्न मन्त्रालयों के कार्यों का निरीक्षण एवं आवश्यक समन्वय किया जाता है। आंतरिक मंत्रि-परिषद के सदस्य सामान्यतः साम्यवादी दल के प्रमुख नेता एवं दलीय प्रेसीडियम के सदस्य होते हैं। दलीय प्रेसीडियम देश की नीति निर्माण करने वाली प्रमुख संस्था है। जब आंतरिक मंत्रिमण्डल दल एवं शासन को जोड़ने वाली एक कड़ी की भांति है।

शक्तियाँ

मंत्रि परिषद की शक्तियाँ निम्नवत् हैं

(1) सभी अखिल संघीय एवं संघ गणराज्यीय मन्त्रालयों एवं संघीय शासन की अन्य संस्थाओं के कार्यों का निर्देशन एवं समन्वय करना।

(2) राज्य के आय व्यय विवरण एवं राष्ट्रीय आर्थिक विकास योजना का तैयार करना तथा उसके क्रिया-व्ययन हेतु उचित एवं आवश्यक व्यवस्था करना।

(3) सांख्यिक व्यवस्था एवं देश की सुरक्षा तथा नागरिक अधिकारों एवं राज्य के हितों की रक्षा।

(4) वैदेशिक मन्त्रालयों का प्रबंध।

(5) सुरक्षा हेतु वार्षिक सैनिक सेवा एवं देश की सेना के सामान्य संगठन की व्यवस्था करना। संघीय मन्त्रालय अनुच्छेद 66 के अधीन पारित विधियों के

आधार पर निणय एव आदेश जारी करते है एव विधिया के क्रियावयन का निरीक्षण करते है ।

(6) सुरक्षा, सांस्कृतिक एव आर्थिक कार्यों के सम्पादन हेतु समय समय पर विशेष समितियाँ एव केन्द्रीय प्रशासन की स्थापना करना । (अनुच्छेद 68)

(7) अपने अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत मन्त्रिपरिषद् की सघीय गणराज्यीय मन्त्रियों एव सघीय मन्त्रियों के निणयों एव आदेशों को निलम्बित करने का अधिकार प्राप्त है । (अनुच्छेद 69)

(8) सघीय मन्त्रियों को राज्य के प्रशासन को निर्देशित करने का अधिकार है (अनुच्छेद 72 एव 75) । अनुच्छेद 76 के अधीन सघीय मन्त्रियों को राज्य प्रशासन को सम्बन्धित सघ गणराज्यीय मन्त्रालयों के माध्यम से निर्देश देने का अधिकार प्राप्त है ।

(9) सघीय मन्त्रियों को अपने क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत मन्त्रिपरिषद् के निणयों को क्रियावित्त करने के अधिकार भी प्राप्त है । (अनुच्छेद 76)
क्या सोवियत मन्त्रिपरिषद् ससदीय प्रणाली का उदाहरण है ?

सोवियत मन्त्रिपरिषद् को अन्य ससदीय प्रणालियों वाले देशों की भाँति 'Council of Ministers' की संज्ञा दी जाती है । वे सुप्रीम सोवियत के सदस्य होते हैं एव उसी के प्रति अपने कार्यों एव नीतियों के लिए उत्तरदायी होते हैं । सुप्रीम सोवियत के संवत्सरिक काल में वे प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी होते हैं (अनुच्छेद 65) । सुप्रीम सोवियत के सदस्य मन्त्रिपरिषद् से प्रश्न पूछते हैं एव उनका उत्तर मौखिक या लिखित रूप में तीन दिन में मन्त्रियों के लिए देना अनिवार्य होता है । सोवियत मन्त्रिपरिषद् के सभी सदस्य एक ही राजनीतिक विचारधारा के होते हैं । यह व्यवस्था स्वतः ही एव अनिवार्यता है क्योंकि सोवियत रूस में केवल साम्यवादी दल का ही अस्तित्व है । सोवियत मन्त्रिपरिषद् के अध्यक्ष को प्रधानमन्त्री कहते हैं ।

सोवियत प्रधानमन्त्री की स्थिति रूस में सर्वोच्च है । स्तालिन, मेदिनकोव, बुलगानिन तथा ख्रुश्चेव जैसे प्रभावशाली व्यक्तित्वों ने इस पद को सुशोभित किया है । सामान्यतः दल में प्रधानमन्त्री की स्थिति केन्द्रीय होती है । अतः वह अन्य शक्तिधारी पदाधिकारी होता है । लेकिन सोवियत संघ के प्रधानमन्त्री की स्थिति उसके व्यक्तित्व पर निर्भर करती है । कभी भी प्रधानमन्त्री को इस उच्च स्थिति से बरबस हटना भी पड़ता है । उदाहरणार्थ, 1924 से 1930 ई. तक रिक्कोव (Rikov) रूस का प्रधानमन्त्री था लेकिन 1938 ई. में दशद्रोह का आरोप लगाकर उस पदच्युत कर दिया गया ।

सोवियत मन्त्रिपरिषद् की उपरोक्त सभी व्यवस्थाएँ ससदीय व्यवस्थापिका की बाध्यताओं को पूरा करती हैं । अतः वास्तव में ऐसा लगता है कि रूस में ससदीय नायपालिका है । लेकिन आलोचना का यह मत है कि रूस की मन्त्रिपरिषद्

संसदीय कार्यपालिका का उदाहरण नहीं मानी जा सकती। इस कथन के पक्ष में निम्न तक प्रस्तुत किये जाते हैं

(1) सोवियत रूस में एक दलीय व्यवस्था है। साम्यवादी दल एकमात्र दल है। एकदलीय व्यवस्था में मन्त्रिपरिषद् का निर्माण पूर्व निश्चित तथ्य है। सोवियत रूस में मन्त्रिपरिषद् का निर्माण बहुमत दल के नेता द्वारा नहीं किया जाता अपितु साम्यवादी दल की प्रेसीडियम द्वारा मन्त्रियों की सूची तैयार की जाती है। मन्त्रिपरिषद् सिद्धांत रूप में सुप्रीम सोवियत परन्तु व्यवहार में दलीय प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी होती है। सोवियत रूस में सभी निम्न दलीय स्तर पर लिये जाते हैं एवं व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका उन्हें अनुमोदित मान करती हैं।

(2) प्रधानमन्त्री संसदीय दल द्वारा नहीं चुना जाता है। उसकी तुलना हम संसदीय शासन प्रणाली के प्रधानमन्त्री से नहीं कर सकते। इंग्लैंड का प्रधानमन्त्री अनिवार्यतः कामेंस समूह में अपने दल का नेता होता है। लेकिन सोवियत प्रधानमन्त्री के लिए यह आवश्यक नहीं कि वह सोवियत आफ दी यूनियन में अपने दल का नेता हो। स्टालिन का दल एवं शासन दोनों पर एकाधिकार था। उसकी मृत्यु के पश्चात् मेलिनकोव व बुलगानिन साम्यवादी दल के उसी के समान असंदिग्ध नेता नहीं थे।

(3) विरोधी दल का अस्तित्व संसदीय प्रणाली की अनिवार्य विशेषता है। लेकिन रूस में एकदलीय व्यवस्था के कारण विरोधी दल का वहाँ पूर्ण अभाव है।

(4) सुप्रीम सोवियत के सदस्यों को मन्त्रियों से प्रश्न पूछने के अधिकार प्राप्त है। लेकिन मन्त्रिमण केवल सूचना मात्र देते हैं। अविश्वास के प्रस्ताव का साम्यवादी दल के फौलादी अनुशासन के कारण पारित होना एवं वकल्पिक सरकार का निर्माण नितांत असम्भव है।

स्ट्रांग के अनुसार सोवियत मन्त्रिपरिषद् संवैधानिक कार्यपालिका नहीं है, फलस्वरूप यह संसदीय न होकर असंसदीय कार्यपालिका है।⁴¹ 1936 ई. के स्टालिन संविधान (1947 ई. में संशोधित) के अनुसार राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग यू एस एस आर की सुप्रीम सोवियत है (अनुच्छेद 30)। लेकिन सुप्रीम सोवियत की प्रेसीडियम को उसके सत्रावसान-काल में आदेश जारी करके विधि निर्माण का अधिकार प्राप्त है। सोवियत रूस की मन्त्रिपरिषद् राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग है (अनुच्छेद 64)। मन्त्रिपरिषद् सुप्रीम सोवियत द्वारा अपने संयुक्त अधिवेशन में नियुक्त की जाती है और सुप्रीम सोवियत के प्रति ही उत्तरदायी होती है एवं सत्रावसान-काल में प्रेसीडियम के प्रति। लेकिन तथ्य यह है कि मन्त्रिपरिषद् के वाय्व्य कार्यपालिका तक ही सीमित नहीं हैं। वह आदेश द्वारा विधि निर्माण कर सकती है। हर स्थिति में दोनों

मन्त्रिमण्डल—प्रेसीडियम एवं मन्त्रि परिषद—को साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति के सहायक से कार्य करना पड़ता है। इसका आशिक कारण, जैसा कि स्टालिन ने स्वयं कहा है, यह है कि सर्वहारा का अधिनायकत्व यथाथ म साम्यवादी दल का अधिनायकत्व है और दल सर्वहारा का मार्गदर्शन करता है।

फाइनर के अनुसार सोवियत कामपात्रिका प्रणाली में एक प्रकार की द्वैधता (duality) पायी जाती है। कामपात्रिका के कार्य प्रेसीडियम एवं मन्त्रि परिषद (Council of Ministers) में विभाजित है। प्रेसीडियम का मन्त्रियों सहित सभी पदाधिकारियों को सुप्रीम सावियत के सत्रावसान-काल में नियुक्त एवं पदच्युत करने की शक्ति प्राप्त है। केवल औपचारिक स्वीकृति को छोड़कर मन्त्रि-परिषद का गठन एवं उसका नियंत्रण भी प्रेसीडियम के हाथ में होता है। मन्त्रि परिषद ही मन्त्रिमण्डल (Cabinet) है। 'दमक सामूहिक उद्देश्य हात में परंतु मंत्री अपने विशिष्ट विभागों के लिए व्यक्तिगत रूप में उत्तरदायी होते हैं।' सर्वाधिक महत्वपूर्ण बात यह है कि प्रेसीडियम काठ सत्र एवं साम्यवादी दल की पोलिटब्यूरो श्रेष्ठ सत्र द्वारा मंत्र सूत्रा से दम प्रकार गठित है कि आवश्यक गतिशीलता होने के साथ-साथ दल का धर्म दा के ऊपर अधीन उन पर श्रेष्ठ व्यवस्था द्वारा नियंत्रण स्थापित किया गया है।⁴

मुनरो ने निम्न शब्दों में सोवियत परिषद के सम्बन्ध में विचार प्रस्तुत किया है क्या वास्तव में कम से नवीन संविधान द्वारा मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के सिद्धांत पर जावाग्न उत्तरदायी शासन की स्थापना की गयी है? इसका तत्काल उत्तर तो सकारात्मक ही हो सकता है। मन्त्रि परिषद सर्वोच्च सोवियत द्वारा नियुक्त एवं उसी के प्रति उत्तरदायी होती है। बागज पर सावियत एवं क्रम मन्त्रिमण्डल में मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की दृष्टि से विशेष भेद नहीं है। लेकिन व्यवहार में बहुत अंतर है। सावियत मन्त्रीगण व्यवस्थापिका सभा द्वारा नहीं चुने जाते हैं। वे तो साम्यवादी दल की राजनीतिक समिति द्वारा निर्वाचित होते हैं और राजनीतिक समिति दल के महासचिव द्वारा नियुक्त की जाती है। सिद्धान्त में वे सर्वोच्च सावियत एवं प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी होते हैं। कोई भी मन्त्री पदारूढ रहता है या पद से पृथक् होता है यह उस मन्त्री के दलीय नेताओं के ससदीय नेताओं के साथ सम्बन्ध पर निर्भर करता है।⁴²

सोवियत रूस की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम

प्रेसीडियम सोवियत रूस के संविधान की अनीखी मस्या है। सर्वोच्च सोवियत (Supreme Soviet) के दोनो सभा की समुक्त बैठक में इसका चुनाव किया जाता है। प्रारम्भ में प्रेसीडियम में एक अध्यक्ष (Chairman) 16 उपाध्यक्ष (Vice

42 Finer *op cit* pp 666 67

43 Munro *Governments of Europe*, pp 748 49

Chairman) होते थे। प्रत्येक सभ गणराज्य में से एक अध्यक्ष चुना जाता था। इसके अतिरिक्त 24 अतिरिक्त सदस्य भी होते थे। 1946 ई. में अतिरिक्त सदस्यों की संख्या घटाकर 16 कर दी गयी है। इस प्रकार इसकी कुल सदस्य संख्या 33 थी परंतु 1966 ई. में इसकी सदस्य संख्या को बढ़ाकर 37 कर दिया गया है, जिसमें एक अध्यक्ष, 15 गणराज्यों के प्रतिनिधियों के रूप में 15 उपाध्यक्ष (Vice Presidents) तथा 20 साधारण सदस्य होते हैं।⁴⁴ 1919 ई. से 1946 ई. तक प्रेसीडियम के अध्यक्ष एम. आई. कालिनिन (M. I. Kalinin) थे। उसके पश्चात् एन. एम. शिवरीन (N. M. Shverink) के वारोशिलोव (K. Voroshilov) एवं मिकोयान (Mikoyan) क्रमशः अध्यक्ष रहे। प्रेसीडियम के सदस्य सर्वोच्च सोवियत के सदस्य (Deputies) होते हैं। प्रेसीडियम सिद्धांततः अपने कार्यों के लिए सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी होती है।

प्रेसीडियम का सामान्य कार्यकाल 4 वर्ष है। लेकिन सुप्रीम सोवियत के अपने कार्यकाल से पूर्व ही विघटित होने पर प्रेसीडियम भी उसी के साथ विघटित हो जाती है। पुरानी प्रेसीडियम उस समय तक कार्य करती रहती है जब तक कि नये सुप्रीम सोवियत का निर्वाचन नहीं हो जाता। नवीन सुप्रीम सोवियत का इन चुनावों प्रेसीडियम के द्वारा निर्वाचन के तीन माह के भीतर बुलाया जाता है (अनुच्छेद 55)। सुप्रीम सोवियत के निर्वाचन सम्बन्धी आदेश उसके कार्यकाल की समाप्ति का विवरण के दो माह के भीतर प्रेसीडियम द्वारा ही जारी किया जाता है।

सोवियत रूस में सर्वोच्च सोवियत राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग है। देश का शासन का समस्त दायित्व उसी पर होता है। सर्वोच्च सावित्व के दोनों सदस्यों का आकार बृहद है। उनकी सदस्य संख्या बहुत अधिक है। इससे न केवल वे अपने-अपने दो ही सत्र होते हैं। प्रत्येक सत्र का कार्यकाल सामान्यतः 10-12 दिन होता है या उसका दायित्व को देखते हुए निश्चय ही अपेक्षा है। इससे न केवल वे आवश्यकता अनुभव करना स्वाभाविक था कि सुप्रीम सावित्व के सदस्यों को उनके दायित्वों को सम्पादित कर सके। फलतः प्रेसीडियम की स्थापना की गई। प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत की एक स्थायी समिति है जिसके अध्यक्ष होते हैं जो सुप्रीम सोवियत के दायित्वों का उसका निर्वहन के सम्बन्ध में आवश्यक अथवा दैनिक कार्यों को भी करती है।

प्रेसीडियम की शक्तियाँ

संविधान द्वारा प्रेसीडियम को निम्न शक्तियाँ (अनुच्छेद 55) प्राप्त हैं। वे निम्नतः हैं

(1) सर्वोच्च सावित्व के सदस्यों के द्वारा चुना गया

के लोग सदन में मतदान करने की शक्ति में उसे मरने तक निषेध करने का आदेश देता है।

(2) जापानियों जाग करना आवश्यक मय की प्रचलित विधियाँ की व्याख्या करता तथा राष्ट्रीय मंत्रिपरिषद् अथवा किसी मन्त्रालय के मन्त्रियों के विरोधी नियमों को लागू करता है।

(3) मन्त्रिपरिषद् या किसी मन्त्रालय द्वारा मंत्रिपरिषद् पर जनमत-संग्रह की व्यवस्था करना लेकिन जापान में मन्त्रिपरिषद् को यह अधिकार नहीं है।

(4) सुप्रीम कोर्ट के मन्त्रालय-कार्य में प्रेसीडियम की मन्त्रिपरिषद् के सदस्यों की नियुक्ति एवं पदच्युत करने का अधिकार प्राप्त है। नवीन मन्त्रालय के निर्माण एवं उनका समाप्ति तथा नवीन मन्त्रों के निर्माण एवं विद्यमान मन्त्रों के बर्खास्त करने का अधिकार प्रेसीडियम को प्राप्त है। लेकिन इन सब कार्यों का सर्वोच्च मन्त्रिपरिषद् द्वारा अनुमोदन आवश्यक है।

(5) सुप्रीम कोर्ट के मन्त्रालय-कार्य में बाह्य आक्रमण या किसी अन्तराष्ट्रीय मन्त्रिपरिषद् के दायित्व का पूरा करने के लिए युद्ध की घोषणा करने का अधिकार प्रेसीडियम को प्राप्त है। मन्त्रिपरिषद् उच्च पदाधिकारियों की नियुक्ति एवं पदच्युत करने, सेवा में मन्त्रिपरिषद् के अनिवार्य मंत्रों सम्मिलित या दसव्यांश आदेश जारी करने, सैनिक कानून (Martial Law) की घोषणा करने तथा सैनिक मन्त्रालय की स्थापना के भी अधिकार प्रेसीडियम को प्राप्त है।

(6) प्रेसीडियम अन्तराष्ट्रीय सन्धियों की स्वीकृति एवं अस्वीकृति करता है। वह दूसरे देशों में राजदूतों की नियुक्ति करता है एवं विदेशी राजदूतों का स्वागत करता है।

(7) प्रेसीडियम द्वारा सैनिक उपाधियाँ, राजनयिक पद एवं अन्य सम्मानसूचक एवं विशेष उपाधियाँ प्रदान की जाती हैं। उसे क्षमादान के भी अधिकार हैं।

(8) सुप्रीम कोर्ट के सदस्यों की बर्खास्तिकी के विरुद्ध अनुमति (immunity) प्राप्त है। सुप्रीम कोर्ट की सहमति या उसके मन्त्रालय-कार्य में प्रेसीडियम की सहमति से ही वह बर्खास्त जा सकते हैं।

प्रेसीडियम का अध्यक्ष

प्रेसीडियम का अध्यक्ष ही कोर्ट के सदस्यों का अध्यक्ष होता है। वह राज्य के अध्यक्ष के दायित्व एवं कार्यों को सम्पादित करता है, यद्यपि मन्त्रिपरिषद् या सुप्रीम कोर्ट के किसी विधि के द्वारा उसे ये दायित्व प्रदान नहीं किये गये हैं। वह सर्वोच्च कोर्ट द्वारा घोषित विधियों एवं प्रेसीडियम के आदेशों पर हस्ताक्षर करके उनकी घोषणा करता है। वह प्रेसीडियम के कुछ कर्तव्यों को भी सम्पादित करता है यद्यपि ऐसा कोई संवैधानिक उपबंध नहीं है। उदाहरण के लिए, वह विदेशी राजदूतों एवं राजनयिकों का स्वागत करता है एवं अन्य राज्याध्यक्षों के साथ सम्मानता के स्तर पर

संदेशों का आदान प्रदान करता है। प्रेसीडियम का अध्यक्ष एक प्रकार से राज्य का नाममात्र का अध्यक्ष होता है। उसका पद का औपचारिक महत्व है, राजनीतिक नहीं। फ्रांस् के अनुसार उसका प्रमुख कार्य अथवा राज्याध्यक्षा की भाँति सामान्य नागरिकों में सम्पन्न करना है। जन हित में वह शासन का पितृ-तुल्य सजीव मानवीय सम्बन्धों का प्रतीक मात्र है।⁴

प्रेसीडियम की वयाय स्थिति

प्रेसीडियम का सोवियत रूस की शासन व्यवस्था में महत्वपूर्ण स्थान है। उस विधायी एवं कार्यपालक अधिकार प्राप्त हैं। प्रेसीडियम का अध्यक्ष राज्याध्यक्ष के कुछ औपचारिक कृतव्याओं को निभाता है। उसके कुछ कार्य यायिक भी हैं। रूस में यायिक पुनरीक्षण (Judicial Review) की शक्ति कार्यपालिका को प्राप्त नहीं है। प्रेसीडियम को सध एवं राज्या के सविधान विरोधी आदतों को अवैध घोषित करने एवं विधियाँ की व्याख्या करने का अधिकार है। अतः प्रेसीडियम उन कृतव्याओं को सम्पादित करती है जो लोकतन्त्रीय दशा में कार्यपालिका द्वारा किये जाते हैं। सधाय शासन एवं घटक शासनों के मध्य उत्पन्न विवादों के निपटाने का अधिकार अथवा सधाय दशा में सधाय कार्यपालिका को प्राप्त है। सोवियत रूस में इन अधिकारों का प्रयोग प्रेसीडियम द्वारा किया जाता है। प्रेसीडियम की इन शक्तियों पर केवल यही प्रतिबन्ध है कि सर्वोच्च सोवियत द्वारा इन कार्यों का अनुमोदन होना चाहिए। लेकिन यह औपचारिक व्यवस्था मात्र है। रूस में साम्यवादी दल एकमात्र दल है एवं उसके फौलादी अनुशासन के कारण प्रेसीडियम की स्थिति केन्द्रीय है। अतः व्यवहार में प्रेसीडियम सोवियत रूस के सविधान का मुख्य व्याख्याकार (interpreter) एवं संरक्षक है।

प्रेसीडियम की स्थिति के सम्बन्ध में विद्वानों में तीव्र मतभेद है। प्रश्न यह है कि क्या प्रेसीडियम का सोवियत रूस की कार्यपालिका माना जाय? यदि नहीं, तो प्रेसीडियम की वास्तविक स्थिति क्या है? मुनरो प्रेसीडियम को रूस की औपचारिक कार्यपालिका नहीं मानता। उनके अनुसार सोवियत सध बिना अध्यक्ष का सध है। इंग्लैण्ड या अमेरिका की भाँति वहाँ कोई अध्यक्ष नहीं है। मुनरो के शब्दों में, '1936 ई. के सविधान द्वारा सोवियत रूस में अध्यक्ष की व्यवस्था नहीं की गयी है।' प्रेसीडियम एवं इंग्लैण्ड के राजा की तुलना करना प्रासंगिक होगा। ब्रिटिश राजा का पद वंश परम्परागत है और वह जीवनपर्यन्त पदारूढ रहता है। इसके विपरीत, प्रेसीडियम केवल 4 वर्ष के लिए निर्वाचित लघु समिति है और अपने कार्यों के लिए सुप्रीम सोवियत के प्रति उत्तरदायी होती है। इंग्लैण्ड का राजा नाममात्र का अध्यक्ष है एवं उसके नाम पर किये जाने वाले कार्यों के लिए मन्त्रिमण्डल ब्रिटिश संसद के प्रति उत्तरदायी होता है। ब्रिटिश राजा एक व्यक्ति है, जबकि प्रेसीडियम एक समिति है।

प्रेसीडियम एक अमेरिकी राष्ट्रपति में कार्यालय की समानता है। दोनों में सभी असमानताएँ हैं। अमेरिकी राष्ट्रपति जनता द्वारा निर्वाचित है, प्रेसीडियम सुप्रीम सोवियत द्वारा। अमेरिकी राष्ट्रपति कांग्रेस के प्रति उत्तरदायी नहीं है, जबकि प्रेसीडियम सुप्रीम सोवियत के प्रति उत्तरदायी होती है। स्पष्ट है कि सोवियत रूस की सामन्य प्रणाली शक्ति पृथक्करण पर आधारित नहीं है, वहाँ सिद्धांततः इंग्लैंड की भाँति संसद—सुप्रीम सोवियत—की सम्प्रभुता है। अमेरिका का राष्ट्रपति इंग्लैंड के राजा की भाँति एकल कार्यपालिका का उदाहरण है, प्रेसीडियम एक सामूहिक संस्था है।

मुनरो के मत के विपरीत हापर एवं थामसन उन विचारकों में हैं जो प्रेसीडियम का नियमित कार्यपालिका स्वीकार करते हैं। उनके अनुसार, प्रेसीडियम उसी रूप में (बहुल) कार्यपालिका के ज़िम्मे रूप में फ्रांस का राष्ट्रपति या इंग्लैंड का राजा कार्य करता है। लेकिन हापर का उपरोक्त कथन मायब नहीं है। रूस के संविधान में मंत्रिमण्डल का अस्तित्व है एवं मंत्रिपरिषद सुप्रीम सोवियत और उसके सत्रावधान काल में प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी होती है। इससे हापर के मत की गम्भीरता समाप्त हो जाती है और मुनरो के मत का समर्थन होता है।

प्रेसीडियम की स्थिति सम्बन्धी उपरोक्त दोनों मत अतिशयोक्तिपूर्ण हैं। प्रेसीडियम का लक्ष्य संस्था एवं उस प्राप्त शक्तियाँ के कारण उसका विशेष महत्व है एवं मंत्रिमण्डल के समान ही देश के शासनतंत्र में उसकी स्थिति केंद्रीय है। रूस की प्रेसीडियम की पूर्ववर्ती दलीय केंद्रीय कार्यपालिका समिति (C E C) के समकक्ष मान सकते हैं। यह उसकी सत्ता है। फाइनेर ने सोवियत रूस की प्रेसीडियम की विधि एवं व्यवहार में सतत सरकार की सत्ता दी है।⁴⁶ विधि निर्माण की यथाथ शक्ति तथा मंत्रिमण्डल को नियंत्रित करने की पूर्ण शक्ति प्रेसीडियम में निहित है। एक दूसरे स्थान पर फाइनेर प्रेसीडियम को देश एवं राज्य का तानाबाना मानता है।⁴⁷ प्रेसीडियम के सभी सदस्य साम्यवादी दल के सदस्य होते हैं। अतः साम्यवादी दल एवं सोवियत शासन में प्रेसीडियम के माध्यम से सम्भव हो सका है। विशिष्टता के अनुसार, प्रेसीडियम सामूहिक राष्ट्रपति है। पूँजीवादी देशों के राष्ट्रपतियों की भाँति

46 'Presidium is the continuous government of the Soviet Union in fact as well as in law (p 542) The virtual power of law making is thus in the hands of the Presidium Further it interprets the laws It has the power of removing and appointing officials including the Council of Ministers between sessions of the Soviet the shaping of the Cabinet and its entire control therefore lies with the Presidium'—Finer *op cit* pp 666 67

47 'The Presidium is the inter-personal web of Party and State'—Finer *Governments of Greater European Powers*, p 680

उसके कोई विशेष अधिकार नहीं है। उसके अधिकारा का आधार उसकी राष्ट्रपति की स्थिति है जो सामूहिक सत्ता के रूप में विशेष सत्तायुक्त होता है।⁴⁸

पूँजीवादी देशों में रूस की प्रेसीडियम की भाँति राज्य शक्ति का प्रयोग करने वाला शासन का कोई अंग नहीं होता है। इन देशों में राज्याध्यक्ष एक व्यक्ति—राजा या राष्ट्रपति—होता है। वह संसद के प्रति उत्तरदायी नहीं होता। वह संसद से ऊपर होता है। उसे संसद द्वारा पारित विधियाँ पर निषेधाधिकार एवं संसद के विघटन सम्बन्धी अधिकार प्राप्त होते हैं। सोवियत रूस में राज्याध्यक्ष एक व्यक्ति नहीं अपितु सुप्रीम सोवियत की एक समिति होती है। स्टालिन इसे रूस का 'सामूहिक राष्ट्रपति' कहता था।

लेकिन जुलियन टाउस्टर के अनुसार, प्रेसीडियम सोवियत राज्य का सामूहिक राष्ट्रपति नहीं है। सत्य तो यह है कि प्रेसीडियम न सोवियत शासनतंत्र के विधायी अंग के रूप में अधिक कार्य किया है। इसके कार्य अनेक प्रकार के हैं।⁴⁹ एल जी चच्चबुड के अनुसार, 'प्रेसीडियम की व्याख्या हम यह कह कर अच्छी प्रकार कर सकते हैं कि वह व्यवस्थापिका एवं सामूहिक राष्ट्रपति पद का समन्वय है।⁵⁰ सत्य तो यह है कि प्रेसीडियम रूस की सर्वाच्च व्यवस्थापिका का सर्वाच्च रूप है जो राष्ट्रपति एवं मन्त्रिमण्डल के अनेक कृत्यों को सम्पादित करता है। आगे एवं जिक ने प्रेसीडियम के महत्व के सम्बन्ध में कहा है कि उपलब्ध प्रमाणा से यह स्पष्ट होता है कि प्रेसीडियम ने शासन कार्य के सम्पादन में अपने ज़मदाता सुप्रीम सोवियत से कहीं अधिक सक्रिय भूमिका निभायी है। लेकिन प्रेसीडियम को भी वही स्थिति है जो सोवियत मन्त्रिपरिषद की है। महत्वपूर्ण मामलों पर पहले ही (साम्यवादी दल की) राजनीतिक समिति में विचार विमर्श एवं निर्णय कर लिये जाते हैं। अतः वैदेशिक मामलों, राष्ट्रीय सुरक्षा एवं आंतरिक नीतियों में सत्ता का सही अर्थ में प्रेसीडियम द्वारा प्रयोग असम्भव है।⁵¹ सत्य तो यह है कि प्रेसीडियम ने सभी व्यावहारिक अर्थों में सुप्रीम सोवियत का आच्छादित कर लिया है। हैरल्ड जिक के अनुसार, 'प्रेसीडियम

48 'The Presidium of the Supreme Soviet is a collegiate President. He has no such special rights as characterize the individual presidents of bourgeois states. His rights flow out of his position as president of a collegium institution of Specialist Authority.' A Y Vyshinsky *The Law of the Soviet State* Chap V, pp 329-336

49 Julian Towster *Political Power in the U S S R* p 272

50 'The Presidium may be best described as a combination of the legislative and collective presidency'—Churchwood L G *Contemporary Soviet Government* 1964, p 133

51 Ogg & Zink *Modern Foreign Governments* p 861

विधानमण्डलीय एवं प्रशासकीय दोनों ही प्रकार का अभिवरण है। एक तरफ प्रेसी डियम अन्य देशों में मंत्रिमण्डल द्वारा सम्पादित किये जाने वाले कार्यों को सम्पादित करती है तो दूसरी तरफ उसके द्वारा उच्च सदन या कार्यपालिका परिषद के दायित्वों का सम्पादन किया जाता है।”²

52 'It may be seen that the Presidium is both a legislative body and an administrative agency. It combines some of the functions performed in other countries by a Cabinet with those closely associated with an Upper Chamber or Executive Council' —Harold Zink. *Modern Governments*, 1962, p. 605

20

कुछ अन्य देशों की कार्यपालिकाएँ

[EXECUTIVES OF SOME OTHER COUNTRIES]

जापान¹ की कार्यपालिका

19वीं सदी के प्रारम्भ में जापान में सामन्ती ढंग की राजनीतिक एवं सामाजिक व्यवस्था थी। जापान का वर्तमान सम्राट 600 ईसा पूर्व जिम्मू द्वारा स्थापित राज वंश से सीधे सम्बंधित है एवं उसका वंशधर है। 1892 ई. में मिनामोटी वंश का एक व्यक्ति वास्तविक शासक बन बैठा। उसने सम्राट से 'सोगुन' (Shogun) की उपाधि प्राप्त की जिसका अर्थ था महान् जनरल। सभी सामन्त उसकी प्रति भक्ति रखते थे। 'सोगुन' सम्राट से परामर्श किये बिना ही देश पर शासन करता था। बाद में यही पद एक प्रकार की संस्था बन गया था। 17वीं सदी के प्रारम्भ में तोकुगोवा जाति के सदस्यों ने वर्तमान टोकियो को, जिसे उस समय योदो (Yedo) कहा जाता था,

- 1 जापान 20वीं सदी के प्रथम चालीस वर्षों में विश्व की एक बड़ी शक्ति बन गया था। 1930 ई. के पश्चात् इसके शासकों की नीति साम्राज्यवादी बन गयी थी। 1931 ई. में जापान ने मंचूरिया पर आक्रमण किया था। बाद में चीन के साथ उसका युद्ध छिड़ गया। 1939 ई. में उसके साम्राज्य का क्षेत्रफल 2,60,000 वर्गमील था। द्वितीय विश्वयुद्ध में धुरी राष्ट्रों (जर्मनी एवं इटली) के साथ मिल कर मित्रराष्ट्रों के विरुद्ध जापान ने युद्ध घोषित कर दिया था। प्रारम्भ में उसकी बड़ी सफलता प्राप्त हुई थी सम्पूर्ण दक्षिण पूर्वी एशिया एवं बर्मा आदि पर जापान का प्रभुत्व स्थापित हो गया था, परन्तु बाद में जापान युद्ध में हार गया। संयुक्त राज्य अमेरिका द्वारा अगस्त 1945 ई. में अणु-बम के प्रयोग ने उस 10 अगस्त, 1945 ई. को आत्मसमर्पण करने के लिए बाध्य कर दिया था।

जापानी बड़े परिश्रमी एवं सगनशील होते हैं। उनकी 75% जनसंख्या कृषि पर निर्भर है परन्तु प्रति व्यक्ति के पास औसत 2.5 एकड़ से अधिक भूमि नहीं है। जापान में अभूतपूर्व वैज्ञानिक एवं औद्योगिक उन्नति की है। द्वितीय विश्वयुद्ध में विनाग के बहार पर पहुँच चुकने के बाद भी आज जापान विश्व में समृद्ध राष्ट्रों में गिना जाता है।

अपनी राजधानी बनाया। 1867 ई तक यही स्थिति बनी रही। सांगुन तन्त्र द्वारा विदेशिया का कुछ सविधान एवं रियायत प्रदान की गयी थी। फलतः उनका नीव विरोध प्रारम्भ हो गया और 1888 ई में सामन्ततन्त्र को समाप्त कर दिया गया तथा सम्पूर्ण भूमि को सामन्तों के स्वामित्व में सम्राट के स्वामित्व में हस्तांतरित कर दिया गया। सभी जापानियों का अधिक दृष्टि में समानता प्राप्त हुई एवं वर्गीय विशेषाधिकारों का अंत कर दिया गया तथा सामन्तों को व्यापार करने की छूट दी गयी।

1882 ई में सम्राट न राजकुमार ईटो का जापान में अच्छे शासन हेतु पश्चिमी शासन की मर्यादा को समीक्षा का कार्य भार सौंपा था। उसके प्रतिबदन पर 1889 ई में संविधान का निर्माण हुआ। इस मौज्जी संविधान को कहते हैं। यह संविधान प्रुशिया (Prussia) के संविधान पर आधारित था एवं 1945 ई में जापान के पराजित होने तक चलता रहा। 1945 ई में जापान के वर्तमान संविधान का निर्माण हुआ था।

मौज्जी संविधान (1889 ई) के अन्तर्गत कार्यपालिका

कार्यपालिका के अंतर्गत तीन मस्थाएँ थी—सम्राट, मंत्रिमण्डल एवं प्रीवी काउंसिल। जापान का सम्राट राज्य का अध्यक्ष था। उसमें समुदाय के व सभी अधिकार केंद्रित थे जिनका वह संविधान के अनुसार प्रयोग करता था। संविधान के अनुसार एक मंत्रि-परिषद भी थी। इनका अध्यक्ष—प्रधानमंत्री—सम्राट के द्वारा जापान के विरिष्ठ राजनीतिज्ञ जिन्हें जिनरो (Genro) कहते थे, के परामर्श पर चुना जाता था। प्रधानमंत्री अपने सहयोगियों को चुनता था। मंत्रियों के लिए जापानी संसद—डाइट (Diet)—का सदस्य होना आवश्यक नहीं था। जापान के राजनीतिक जीवन पर सैनिक वर्ग का प्राधान्य था क्योंकि सैनिक या नौसैनिक अधिकारियों में से ही मंत्रियों को नियुक्त करने सम्भव थी जिससमय स्थापित हो चुका था।

जापानी सम्राट की स्थिति संविधान के अनुसार निरंकुश शासक की थी। वह ब्रिटिश सम्राट की भांति संवधानिक अध्यक्ष मान नहीं था और न विधि के अधीन ही था। उसे अपदस्थ नहीं किया जा सकता था। उसे संसद को नियंत्रित करने की शक्ति प्राप्त थी। वह मशरूफ़ सेनाओं का अध्यक्ष था, युद्ध एवं शांति तथा संधियाँ करने एवं समाधान सम्बन्धी व्यापक शक्तियाँ उसे प्राप्त थी। वह मंत्रिमण्डल के परामर्शानुसार काम नहीं करता था, बल्कि सना के विभागाध्यक्षों से ही परामर्श करता था। जिस प्रकार शरीर मस्तिष्क के नियंत्रण में होता है उसी प्रकार जापानी सम्राट का आइडो के अनुसार जापानी शासनतन्त्र पर नियंत्रण था। परंतु कुछ विचारक इससे भिन्न मत रखते हैं। किरितावा के अनुसार वह संवधानिक अध्यक्ष था, यद्यपि उसके अनुसार जापान के सम्राट में शासन की नैतिक शक्ति ब्रिटिश राजा से कहीं

अधिक है। सम्राट राज्य का अध्यक्ष था न कि शासन का। शासन के अधिकार मन्त्रिमण्डल को प्राप्त थे।

यनागा (Yanaga) के अनुसार, 'यद्यपि सविधान द्वारा जापानी सम्राट को निरकुश शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं, परन्तु वह स्वयं उनका प्रयोग नहीं करता। उसने सदैव ही मन्त्रियों के परामश से काय किया है। जापानी सम्राट ब्रिटिश सम्राट से भी अधिक राज्य करता है न कि शासन।'²

सम्राट को संक्षेप में पांच प्रकार की शक्तियाँ प्राप्त थीं (1) अपने परिवार सम्बन्धी, (2) स्थल व नौसेना के अध्यक्ष के रूप में, (3) उपाधि वितरण सम्बन्धी, (4) धार्मिक एवं समारोहात्मक, एवं (5) शासन सम्बन्धी। वह स्वयं जापानी संसद—डाइट—का सत्र आहूत करता था, तथा उसका उद्घाटन करता था। उसे प्रतिनिधि सदन का विघटित करने का अधिकार था। वह विधेयकों का स्वीकृति प्रदान करता था एवं अध्यादेश जारी करता था तथा अधिकारियों को नियुक्त एवं उनका वेतन निश्चित करता था। वह धार्य का अन्तिम स्रोत था। सभी न्यायालय सम्राट के नाम पर न्यायिक कार्य करते थे।

सामाजिक जीवन में उसका बड़ा प्रभाव था एवं समाज में उसका महत्वपूर्ण स्थान था। जापानी विद्यार्थियों को स्कूलों में उसके प्रति निष्ठा एवं भक्ति की शिक्षा दी जाती थी तथा प्रत्येक शिक्षा संस्था में उसका चित्र टंगा रहता था।

प्रीवी काउंसल

इसमें एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष एवं 24 सदस्य होते थे जिन्हें सम्राट प्रधान मन्त्री के परामश से नियुक्त करता था। सम्राट द्वारा परामश मागने पर यह परिपक्व उसे परामश देती थी। इस सविधान की व्यवस्था करने तथा मन्त्रियों एवं कुछ साम्राज्यीय आदेशों पर विचार करने का अधिकार प्राप्त था। मन्त्रिमण्डल के सदस्य प्रीवी काउंसल के सदस्य होते थे। लेकिन प्रीवी पापद के रूप में वह सम्राट का परामश नहीं देते थे। प्रीवी काउंसल जापानी डाइट के प्रति उत्तरदायी नहीं होती थी। मौजूदा सविधान के अंतर्गत प्रशासकीय ढंग की संसदीय शासन व्यवस्था की स्थापना की गयी थी जिसके अंतर्गत प्रधानमन्त्री सम्राट के प्रति उत्तरदायी होता था। जापानी मन्त्रिमण्डल की यदि ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल से तुलना की जाये तो दोनों में अनेक अंतर स्पष्ट हैं। यथा—जापान में प्रधानमन्त्री के लिए बहुमत दल का नेता होना आवश्यक नहीं था और न निम्न सदन—प्रतिनिधि सदन—में विपरीत मत धारण पर प्रधानमन्त्री को त्यागपत्र देना ही आवश्यक था। लेकिन व्यवहार में जापानी विधानमण्डल के विरोध के कारण अनेक मन्त्रियों एवं मन्त्रिमण्डल को पदत्याग करना पड़ा था। जापानी राजनीतिक जीवन में 'सर्वोच्च युद्ध समिति' (Supreme War

Council) का बड़ा प्रभाव था। सना एवं नीसना के अध्यक्ष इसके सदस्य होते थे। मंत्रिमण्डल में प्रत्येक एक स्थान सवारत जनरल एवं एडमिरल को प्रदान किया जाता था। इसमें जापानी मंत्रिमण्डल में सना को अग्रेसर विशेषाधिकार प्राप्त हो गये थे। सर्वोच्च युद्ध समिति द्वारा यदि इन दो सदस्यों को पदत्याग के आदेश दिये जाते थे तो उनके पदस्वरूप सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल को पदत्याग करना पड़ता था। जापानी सेना में पारस्परिक सहयोग की विनिष्ट भावना विद्यमान थी। सैनिक अधिकारी द्वारा भी पत्र-सन्देश ग्रहण किया जाता था जबकि उसके बहुसंख्यक सैनिक सहयोगी उमका समयन करते थे। सर्वोच्च युद्ध समिति को विदेशमन्त्री से परामर्श किया बिना ही सम्राट का नाम पर सना का युद्ध हतु तैयार होने या आक्रमण का आदेश देने के अधिकार प्राप्त थे। सना का जापानी शासनतंत्र पर पूर्ण नियन्त्रण था।

जापान का नवीन संविधान

द्वितीय विश्वयुद्ध के उपरान्त जापान के आत्मसमर्पण के पश्चात् अमेरिका संघाध्यक्ष जनरल मकाअर द्वारा जापानिया का अपने देश के लिए उदार एवं लोकतन्त्रात्मक सिद्धांतों के अनुरूप नवीन संविधान बनाने की प्रेरणा प्रदान की गयी थी जिसके फलस्वरूप जापान का नवीन संविधान 1946 ई. में बनकर तैयार हुआ और 3 मई, 1946 ई. से उस क्रियाचिन्तन कर दिया गया है। जापान का वर्तमान संविधान में अमेरिका की अध्यक्षतात्मक एवं ब्रिटन की संसदीय प्रणाली का सम्मेलन है, परन्तु ब्रिटिश संसदीय प्रणाली का इस पर विशेष प्रभाव है। कार्यपालिका शक्ति मंत्रिमण्डल में निहित है। जापानी सम्राट संवैधानिक अध्यक्ष माने हैं। राजतन्त्र के दैवी अधिकार का उन्मूलन करके जन प्रभुत्व की स्थापना की गयी है। जापानी संसद (डाइट) राज्य का सर्वोच्च निकायानी अंग है।

सम्राट

सम्राट राज्य का प्रतीक है। उसकी शक्ति का स्रोत जनता है जिसमें सम्प्रभुता निवास करती है।¹ सम्राट का पद वधानुगत है एवं उत्तराधिकार का निर्धारण जापानी संसदीय विधि द्वारा किये जाने की व्यवस्था की गयी है। संविधान में व्यवस्था है कि सम्राट मंत्रिमण्डल के परामर्शानुसार कार्य करेगा एवं मंत्रिमण्डल के सदस्य उसके कार्यों के लिए उत्तरदायी होंगे।² राज्य सम्बन्धी केवल उन्हीं कार्यों को सम्राट द्वारा सम्पादित किया जायेगा जिनकी संविधान में व्यवस्था की है। शासन के सम्बन्ध में उसको कोई शक्ति प्राप्त नहीं है।³ सम्राट को मंत्रिमण्डल के परामर्श एवं स्वीकृति से जनता के नाम पर निम्न कार्य करने का अधिकार है संविधान, विधियाँ,

3 अनुच्छेद 1

4 अनुच्छेद 3

5 अनुच्छेद 4

मंत्रिमण्डलीय आदेशों एवं संधियों के सशोधन की घोषणा, डाइट को बाह्य करना, प्रतिनिधि सदन का विघटन, सामान्य निर्वाचन की घोषणा, राज्य मंत्रियों की नियुक्ति एवं पदच्युति तथा राजदूतों एवं मंत्रियों के अधिकारों तथा उनके परिचय-पत्रों का प्रमाणीकरण, सामान्य एवं विशेष क्षमादान, दण्ड को कम और स्थगित करना तथा अधिकारों को पुनः प्रदान करने पर प्रमाणित करना, सम्मान प्रदान करना, पुष्टीकरण एवं अय राजनयिक आलेखों को प्रमाणित करना, राजदूतों एवं अय मंत्रियों का स्वागत करना एवं अनेक शिष्टाचार सम्बन्धी कार्यों को सम्पादित करना।⁶

उपरोक्त विवरण से यह स्पष्ट है कि सम्राट का पद औपचारिक है। उसकी स्थिति भारत के राष्ट्रपति या ब्रिटिश सम्राट जैसी है। वह संवैधानिक अध्यक्ष माना जाता है। मीजी संविधान के अंतर्गत राजा का पद दबी था। वह ईश्वर की प्रतिमा माना जाता था। इस मध्ययुगीन धारणा का अब अंत हो गया है। आज वह सम्पूर्ण राजनीतिक या नैतिक अधिकारों का स्रोत नहीं है। नवीन संविधान के अंतर्गत वह शासन-तंत्र में प्रतीक मात्र रह गया है। ब्रिटिश सम्राट की भांति वह प्रधानमंत्री की नियुक्ति नहीं करता अपितु जापानी सम्राट डाइट द्वारा नियुक्त प्रधानमंत्री को औपचारिक रूप में नियुक्त करके एक रस्म अदा करता है। राजवंश से सम्बंधित मामला एवं वित्त पर जापानी डाइट का नियंत्रण है। जापानी सम्राट नाममात्र का अध्यक्ष है। परंतु वार्ड का मत है कि यह निष्कर्ष गलत होगा कि जापान की राजनीतिक पद्धति में उसकी भूमिका महत्वपूर्ण नहीं है। किसी भी राष्ट्र को राष्ट्रीय एकता हेतु प्रभाव-त्पादक राष्ट्रीय भावना प्रदान करने वाले प्रतीकों की आवश्यकता होती है। जापान का राज-परिवार ऐसा ही प्रतीक है। वह दो हजार वर्ष पुरानी जापानी राष्ट्रीयता एवं सांस्कृतिक एकता का प्रतीक है।⁷ जापान के सम्राट की शासन सम्बन्धी शक्तियाँ के लुप्त हो जाने पर आज भी जापान के सामाजिक जीवन में उसका मान-सम्मान कायम है। युद्ध के पश्चात् सम्राट न जनता के मध्य घूमना प्रारम्भ कर दिया है। मीजी संविधान के अन्तर्गत राजनीतिक नियम सम्राट द्वारा स्वयं नहीं किये जाते थे। अतः व्यवहार में उसकी स्थिति में कोई विशेष अंतर नहीं हुआ है। एक महत्वपूर्ण अंतर यह अवश्य पड़ा है कि अब मंत्री उसके नाम पर शासन नहीं करते हैं। उत्तर दायित्व की रीति पहले की अपेक्षा अब अधिक स्पष्ट हो गयी है।

मंत्रिमण्डल

नवीन जापानी संविधान के अंतर्गत कार्यपालिका शक्ति मंत्रिमण्डल में निहित है। संविधान के अनुसार मंत्रिमण्डल का अध्यक्ष प्रधानमंत्री होता है एवं उच्च अतिरिक्त अय मंत्री होते हैं। यह व्यवस्था की गयी है कि मंत्रिमण्डल में सभी सदस्य

जापानी नागरिक हांग। कायपालिका शक्ति के प्रयोग के लिए मंत्रिमण्डल सामूहिक रूप से डाइट व प्रति उत्तरदायी है। स्पष्ट है जापान में मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था की स्थापना की गयी है।

जापानी डाइट के सदस्यगण अपन में से किसी एक सदस्य को प्रस्ताव पारित करके प्रधानमंत्री मनोनीत करते हैं। नवीन मसद व अधिवेशन के प्रारम्भ होने पर सर्वप्रथम यह कार्य सम्पन्न किया जाता है। यदि डाइट के प्रतिनिधि सदन एवं पापद सदन अर्थात् दोनों सदन में इस प्रश्न पर कोई मतभेद उत्पन्न हो जाता है तो दोनों सदन का संयुक्त अधिवेशन जान्त किया जाता है और यदि दोनों सदन फिर भी किसी नियम पर नहीं पहुँचते या पापद सदन विधायक काल को छोड़कर कोई नवीन नाम प्रस्तावित करने में असफल रहता है तो प्रतिनिधि सदन के नियम को डाइट का ही माना जाता है। प्रधानमंत्री द्वारा अन्य मन्त्रीगण नियुक्त किये जाते हैं। वह मंत्रियों का पञ्च्युत भी कर सकता है। अनुच्छेद 68 के अनुसार अधिकांश निर्वाचित मंत्रियों का डाइट का सदस्य होना चाहिए लेकिन व्यवहार में मंत्रिमण्डल के सभी सदस्य डाइट के सदस्य नहीं होते हैं। सविधान के द्वारा मंत्रिमण्डल के की सदस्य सभ्या निर्धारित नहीं की गयी हैं। अनेक वर्षों से प्रधानमंत्री सहित मंत्रिमण्डल के सदस्यों की सभ्या 17 रहो है। प्रधानमंत्री का पद रिक्त होने या नवनिर्वाचित के पश्चात् डाइट का सम्मेलन बुलाने पर सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल को पदत्याग करना पड़ता है। यदि प्रतिनिधि सदन द्वारा अविश्वास प्रस्ताव पारित कर दिया जाता है या विश्वास प्रस्ताव का अस्वीकार कर दिया जाता है और प्रतिनिधि सदन प्रस्ताव पारित होने के तत्पश्चात् दोन सभितियों में पुराना मंत्रिमण्डल नवीन प्रधानमंत्री के चयन तक कार्य करना रहता है। मंत्रियों के विरुद्ध उनके कार्यकाल में प्रधानमंत्री की अनुमति व बिना कोई विधिक कार्यवाही नहीं की जा सकती। मंत्रिमण्डल के सभी नियम सर्वसम्मति से किये जाते हैं। यदि कोई मन्त्री असहमत होता है तो उसके समक्ष त्यागपत्र के अतिरिक्त कोई अन्य विकल्प नहीं है।

मंत्रिमण्डल के कार्य—प्रशासन सम्बन्धी सामान्य कार्य मंत्रिमण्डल करता है। कायपालिका सम्बन्धी सभी महत्वपूर्ण नियम मंत्रिमण्डल द्वारा ही तय किए जाते हैं। मंत्रिमण्डल ही शासन की नीति निर्धारित करता है एवं विधियों को निष्ठापूर्वक क्रियावित करता है। इसके अतिरिक्त राज्यकाय का संचालन वदेशिक सम्बन्धों का निर्धारण संधियाँ करना देश का आय-व्यय सम्बन्धी विवरण तैयार करना एवं उस डाइट के समक्ष स्वीकृति हेतु प्रस्तुत करना लोकसेवा प्रशासन के नियमों एवं मानकों को निर्धारित करना सविधान एवं राष्ट्रीय विधियों के क्रियाचयन सम्बन्धी आदेश देना, सामान्य एवं विशेष धर्मा प्रदान करना मंत्रिमण्डल के अन्य दायित्व हैं। इसके अतिरिक्त मंत्रिमण्डल ही अधिकांश विधेयकों को डाइट में स्वीकृति हेतु

एव विचाराय प्रस्तुत करती है। मन्त्रीगण उन्हें पारित कराने के लिए भी उत्तरदायी होते हैं।

प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डलीय पिरामिड के शीर्ष पर स्थित है। वह मन्त्रिमण्डल का अध्यक्ष है एवं उसकी बैठक की अध्यक्षता करता है। उसकी स्थिति मन्त्रियों के जीवन मरण एवं जन्म की दृष्टि से केन्द्रीय है। उसका त्यागपत्र सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल का त्यागपत्र माना जाता है। डाइट के समक्ष वह विधेयको एवं विभिन्न राष्ट्रीय व वदेशिक मामलों पर प्रतिवेदन प्रस्तुत करता है, विभिन्न प्रशासनिक विभागों के कार्यों का निरीक्षण एवं नियन्त्रण करता है, सभी विधियों एवं मन्त्रिमण्डलीय आदेशों पर सम्बन्धित मन्त्री के हस्ताक्षर के अतिरिक्त प्रधानमन्त्री भी प्रति हस्ताक्षर करता है, विभिन्न मन्त्रालयों में सामंजस्य स्थापित करता है एवं मन्त्रिमण्डल का एक टीम की भाँति नतुत्व करता है।

प्रधानमन्त्री के पद के लिए निम्न विधिक योग्यताओं का होना अनिवार्य है (1) वह असैनिक जापानी नागरिक होना चाहिए, (2) उस जापानी डाइट का सदस्य होना चाहिए एवं (3) उसे निम्न सदन व प्रतिनिधि सदन का बहुमत प्राप्त होना चाहिए। यदि निम्न सदन में किसी दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त है तो प्रधानमन्त्री को उसका नेता होना चाहिए या अन्य दल का सहयोग प्राप्त करके उसे अपना बहुमत स्थापित करना चाहिए। अतः देश का कोई प्रमुख नेता जिसे राजनीतिक नुन्यन्य प्रशासनिक क्षमता, लोकप्रियता, दलीय विश्वास आदि प्रचुर मात्रा में प्राप्त हों, प्रधानमन्त्री पद का स्वप्न देख सकता है। अपने दल में उसकी स्थिति केन्द्रीय होती है। शासन का वह प्रमुख प्रवक्ता होता है। वह कार्यपालिका का प्रमुख है। उनका स्थिति ब्रिटिश प्रधानमन्त्री के समान होती है। वह देश को सर्वोच्च राजनीतिक नेतृत्व प्रदान करता है।

नवीन जापानी संविधान द्वारा संसदीय कार्यपालिका की स्थापना की गयी है।

प्रधानमन्त्री का अपना सचिवालय होता है। प्रधानमन्त्री के कार्यालय निवास-स्थान पर मन्त्रिमण्डल की बैठक होती है। प्रधानमन्त्री की अध्यक्षता में इस प्रधानमन्त्री अध्यक्षता करता है। मन्त्रिमण्डल की बैठकें गुप्त होती हैं एवं कोई जनसूचि आवश्यक नहीं है। ब्रिटेन एवं भारत की नाति व्यवस्था में भी मन्त्रिमण्डलीय अनितिया होती है। मन्त्रीय परिषद एवं राष्ट्रीय प्रतिष्ठा के पदों के प्रमुख मन्त्रिमण्डलीय समितियाँ हैं।

साम्यवादी चीन की कार्यपालिका

1949 ई. में सार चीन पर साम्यवादीनों का शासन स्थापित हो गया। सितम्बर 1949 ई. में साम्यवादी दल ने चीन में जनवादी जनतन्त्र के स्थापन

घोषणा की थी। 1950 ई. में चीनी जनवादी सरकार ने अधिकांश तटवर्ती द्वीपों पर भी अधिकार कर लिया। सितम्बर 1949 ई. में सितम्बर 1954 ई. तक शासन चीन के जनवादी गणतंत्र की जनता के केन्द्रीय शासन के साव्यवी नियम (Organic Law) के अनुसार होता रहा।⁹ इस बाल में चीन किसानों एवं श्रमिकों तथा सभी लोकतांत्रिक वर्गों एवं जातियों का जनवादी लोकतांत्रिक अधिनायकतंत्र था। शासन लोकतान्त्रिक के द्रीयकरण के सिद्धांत पर आधारित था। नवीन संविधान का निर्माण केंद्रीय जनवादी शासन द्वारा नियुक्त एक समिति ने किया था और सम्पूर्ण देश में उस पर विचार हुआ था। सितम्बर 1954 ई. में राष्ट्रीय जन कांग्रेस द्वारा इसका कुछ संशोधन सहित स्वीकार किया गया था। चीनी जनवादी गणतंत्र की कार्यपालिका शक्ति चीनी गणराज्य के अध्यक्ष में निहित है। इसके अतिरिक्त राज्य परिषद (State Council) नामक एक अल्प संस्था भी है जो संविधान के अनुसार केन्द्रीय शासन है एवं राज्यसत्ता का सर्वोच्च कार्यपालक तथा सर्वोच्च प्रशासनिक अंग है।

गणराज्य का अध्यक्ष

गणराज्य के अध्यक्ष को राष्ट्रीय जन कांग्रेस द्वारा चार वर्ष के लिए चुना जाता है। प्रत्येक चीनी नागरिक जो राजनीतिक अधिकारों का उपयोग करता है तथा 35 वर्ष की अवस्था प्राप्त कर चुकता है, गणराज्य के अध्यक्ष पद पर निर्वाचित हो सकता है। एक उपाध्यक्ष भी होता है जो अध्यक्ष को उसके कार्यों में सहयोग देता है एवं वह ऐसे सभी कार्यों को सम्पादित करता है जो अध्यक्ष द्वारा उसे सौंपे जाते हैं। उपाध्यक्ष पद के लिए वही योग्यताएँ हैं जो अध्यक्ष पद के लिए हैं। अध्यक्ष की अनुपस्थिति में या दीर्घकाल तक उसके अस्वस्थ रहने पर उपाध्यक्ष उसके स्थान पर कार्य करता है। यदि अध्यक्ष का पद किसी कारणवश उसके कार्यकाल के मध्य में ही रिक्त हो जाता है तो उपाध्यक्ष उसका स्थान ग्रहण कर लेता है।

कार्य एवं शक्तियाँ—चीनी जनवादी गणराज्य के अध्यक्ष को व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं। वह राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस या उसकी स्थायी समिति के निर्णयों को क्रियान्वित करता है, प्रधानमंत्री, उप प्रधानमंत्री, मंत्रियों, समितियों के अध्यक्षों एवं मंत्रिमण्डल के सचिवालय के प्रमुख का नियुक्त एवं पदच्युत करता है, उपाधियाँ, पदक एवं सम्मान प्रदान करता है, सामान्य क्षमादान एवं क्षमा के आदेशों, मासूलों एवं मुद्रावस्था की घोषणा करता है तथा सामान्य सैनिक भर्तियों के आदेश देता है।¹⁰ विदेशी राज्यों के साथ चीन के सम्बन्धों में वह अपने देश का प्रतिनिधित्व करता है, विदेशी राजदूतों का स्वागत एवं विदेशों में चीनी

9 The organic law of the central people's government of the People's Republic of China

राजदूता को नियुक्त करता है, सर्वाधिकारी राजदूता को वापस बुलाता है एव विदेशो म की गयी संधिया की पुष्टि करता है ।¹¹ चीन की सनिक कमान उसके हाथ म होती है एव वह राष्ट्रीय सुरक्षा परिषद का अध्यक्ष होता है ।¹² वह राज्य के सर्वोच्च सम्मेलन का स्वच्छा से आहूत करता है एव उसकी अध्यक्षता करता है । (अनुच्छेद 43)

समीक्षा—चीनी जनवादी गणतन्त्र के अध्यक्ष को सविधान के अर्वािन विशिष्ट स्थिति प्रदान की गयी है । अ्य देशा का कोई भी पदाधिकारी इसके समकक्ष नहीं है । अमरिकी या फ्रांसीसी राष्ट्रपतिया से उसकी तुलना करना कठिन है । सोवियत सभ मे राष्ट्रपति का कोई स्वतन्त्र पद नहीं है न उसे कोई शक्तियाँ ही प्राप्त है । सोवियत रूस म राष्ट्रपति के पद की चीनी गणतन्त्र की मांति पृथक से कोई व्यवस्था नहीं की गयी है अपितु प्रेसीडियम का अध्यक्ष ही सोवियत रूस का राष्ट्रपति होता है । चीनी गणराज्य के अध्यक्ष को कुछ विशिष्ट काय एव शक्तिया प्रदान की गयी हैं । वह सर्वोच्च सभाओ का भी अध्यक्ष है । सर्वोच्च राज्य सम्मेलन¹³ एव राष्ट्रीय सुरक्षा परिषद¹⁴ के अध्यक्ष के रूप मे वह देश के राजनीतिक एव सनिक मामलो पर नियन्त्रण रखने म सफल होता है । चीन के प्रधानमन्त्री की स्थिति चीनी गणतन्त्र के अध्यक्ष की स्थिति की तुलना म गौण है ।

राज्य परिषद

राज्य परिषद चीन का केन्द्रीय शासन है । यह कायपालिका का सर्वोच्च प्रशासनिक अंग है ।¹⁵ सामा य भाषा म यही चीन का मन्त्रिमण्डल है । इसका संगठन विधि द्वारा निर्धारित है ।¹⁶ प्रधानमन्त्री, उप-प्रधानमन्त्री, मन्त्री, आयोगा के अध्यक्ष एव

11 अनुच्छेद 41

12 अनुच्छेद 42

13 सर्वोच्च राज्य सम्मेलन (Supreme State Conference) की बैठक चीन के अध्यक्ष द्वारा ही बुलाई जाती है । वह इसकी अध्यक्षता करता है । इसके अतिरिक्त गणतन्त्र का अध्यक्ष, जनकांग्रेस की स्थायी समिति का समापति, प्रधानमन्त्री, राज्य परिषद का समापति, तथा अध्यक्ष द्वारा मनोनीत दो अ्य व्यक्ति इस सम्मेलन के सदस्य होते हैं । इसम राष्ट्र के महत्वपूर्ण मामलो पर विचार किया जाता है । यह विचार अभिव्यक्ति का सावजनिक स्थान है । इसमे अध्यक्ष को सीधे अपने विचार जनता के समक्ष रखने का अवसर होता है ।

14 यह चीन के सर्वोच्च सनिक अधिकारियों का निकाय है । इसमे गणतन्त्र का अध्यक्ष एव उपाध्यक्ष के अतिरिक्त 15 उपाध्यक्ष एव 81 साधारण सदस्य होते हैं ।

15 अनुच्छेद 47

16 अनुच्छेद 48

सचिवालय के प्रधान हमने सदस्य होन हैं। प्रधानमंत्री राज्य परिषद का संचालन करता है एवं उसके अधिवेशन की अध्यक्षता करता है। उप प्रधानमंत्री प्रधानमंत्री के कार्यों में सहयोग प्रदान करता है।¹⁷ मंत्री एवं आयोगों के अध्यक्ष का कार्य अपने विभागों की देखभाल करना है। अपने विभागीय क्षेत्रों में वे राज्य परिषद के निर्णय, आदेशों एवं विधियों के अनुरूप आदेश जारी कर सकते हैं।¹⁸ राज्य परिषद राष्ट्रीय जनकौंग्रेस व प्रति अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी होती है और उसका समक्ष अपने प्रतिवेदन प्रस्तुत करती है।¹⁹ राष्ट्रीय जनकौंग्रेस के सदस्यों को परिषद या उसके सहायकान कान में उसकी स्थायी समिति से प्रश्न पूछने का अधिकार प्राप्त है।

परिषद का कार्य एवं शक्तियाँ—संक्षेप में, राज्य परिषद का कार्य एवं शक्तियाँ निम्नवत् हैं :

- (1) प्रशासकीय मामलों को निर्धारित करना, आदेश एवं आज्ञाएँ जारी करना तथा उनके क्रिया व्यय का निरीक्षण करना।
- (2) राष्ट्रीय जनकौंग्रेस या उसकी स्थायी समिति के समक्ष विधेयकों को प्रस्तुत करना।
- (3) विभिन्न विभागों के कार्यों में समन्वय करना एवं उनका मागदस्त करना।
- (4) विभिन्न मंत्रियों या आयोगों एवं राज्य के स्थानीय शासन के अंगों के अनुचित आदेशों को संशोधित या समाप्त घोषित करना।
- (5) राष्ट्रीय वार्षिक योजना और बजट को क्रियान्वित करना।
- (6) विदेशी एवं आंतरिक व्यापार का नियन्त्रित करना।
- (7) सांस्कृतिक शैक्षणिक एवं स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्यों का संचालन।
- (8) विभिन्न राष्ट्रीयताओं सम्बन्धी कार्यों का संचालन।
- (9) प्रवासी चीनिया एवं तत्सम्बन्धी मामलों का प्रशासन।
- (10) राज्य हित एवं सामाजिक शांति तथा नागरिक अधिकारों की रक्षा।
- (11) विदेशी मामलों का संचालन।
- (12) सशस्त्र शक्ति का निर्माण।
- (13) प्रशासकीय अधिकारियों का नियमानुसार नियुक्त एवं पदच्युत करना।
- (14) स्वशासित जिला, क्षेत्र एवं नगरपालिकाओं के पद तथा क्षत्रों को मायता देना।

17 अनुच्छेद 50

18 अनुच्छेद 51

19 अनुच्छेद 52

20 अनुच्छेद 49

(15) राष्ट्रीय कांग्रेस या उसकी स्थायी समिति द्वारा सौंप गये अंग कार्य का सम्पादन ।

प्रति माह राज्य परिषद का एक सामान्य सम्मेलन होता है परन्तु परिषद के अधिवेशन सामान्यतः होत ही रहत हैं । परिषद के अधिवेशन की अध्यक्षता एवं उसका कार्य-संचालन प्रधानमंत्री करता है । कार्यकारिणी की बैठक में केवल प्रधानमंत्री, उप प्रधानमंत्री, मंत्रीगण एवं महासचिव ही भाग लेत हैं । इसके विपरीत परिषद के मासिक सामान्य सम्मेलन में प्रधानमंत्री एवं उप प्रधानमंत्री के अतिरिक्त अंग सभी मंत्रीगण एवं आयोगों के अध्यक्ष भी भाग लेत हैं । राज्य परिषद का एक अपना सचिवालय होता है जिसका प्रमुख महासचिव होता है ।

समीक्षा—राज्य परिषद को व्यापक एवं प्रभावी शक्तियाँ प्राप्त हैं । सम्पूर्ण प्रशासन उसके निर्देशन एवं नियंत्रण में चलता है । परिषद मंत्रिमण्डल जैसी एवं सस्था है । परिषद का राष्ट्रीय सभा के प्रति उत्तरदायित्व एवं परिषद से प्रश्न पूछने का अधिकार स ऐसा लगता है कि साम्यवादी चीन में संसदीय प्रणाली को अपनाया गया है । परन्तु यह केवल भ्रम है । इन व्यवस्थाओं के कारण चीन की शासन व्यवस्था को उत्तरदायी शासन नहीं कहा जा सकता । प्रधानमंत्री शासन का अध्यक्ष नहीं है, न सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत को ही मान्यता दी गयी है । परिषद के सदस्य संसदीय सरकार की भांति एक टीम की तरह प्रधानमंत्री का नेतृत्व स्वीकार नहीं करते और न उसके प्रति उत्तरदायी ही होत हैं । परिषद के सदस्यों के निर्वाचन में प्रधानमंत्री का कोई हाथ नहीं होता । सभी सदस्य साम्यवादी दल के प्रभावशाली सदस्य होत हैं । अंग संसदीय देशों की भांति प्रधानमंत्री को विधानमण्डल को विघटित करने के अधिकार प्राप्त नहीं हैं । संविधान के अनुसार मंत्रियों के लिए प्रधानमंत्री की सहायता करना अनिवार्य है । परन्तु सत्य यह है कि प्रधानमंत्री एवं अंग सभी मंत्री तो साम्यवादी दल के शीर्षस्थ नेताओं के इशारे पर नाचते हैं । चीन का शासन लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण के सिद्धांत पर गठित है । अंग साम्यवादी देशों की भांति चीन में भी लोकतंत्र की अपेक्षा दलीय केन्द्रीकरण का प्राबल्य है । अतः चीन में भी साम्यवादी दल का अधिनायकत्व है । देश में साम्यवादी दल ही एकमात्र दल है । विराधी दल की कल्पना ही नहीं की जा सकती । सत्य तो यह है कि चीन में संसदीय शासन की छाया मात्र भी नहीं है ।

चीन में दल एवं शासन में घनिष्ठ सम्बन्ध है । सभी निम्न दल की पोलिट-ब्यूरो द्वारा लिये जात हैं एवं शासन केवल उनको विधिक रूप प्रदान करता है ।

कनाडा में कार्यपालिका

कनाडा की संघीय कार्यपालिका में तीन अंग हैं—क्रउन, गवर्नर जनरल एवं मंत्रिमण्डल । इनको दो भागों में वर्गीकृत कर सकते हैं (1) नाममात्र की कार्य-

पालिका, एव (2) वास्तविक कायपालिका। नाउन एव गवर्नर जनरल कनाडा की नाममात्र की कायपालिका है, मंत्रिमण्डल वहाँ की वास्तविक कायपालिका है।

क्राउन एव गवर्नर जनरल

कनाडा के संविधान—ब्रिटिश नॉथ अमेरिका अधिनियम—के अनुसार कनाडा की कार्यकारी शक्ति नाउन में निहित है। ब्रिटिश राजा या रानी कनाडा के भा राजा या रानी होते हैं। ब्रिटेन का शासक होने के कारण ब्रिटिश राजा कनाडा का राजा नहीं है अपितु ब्रिटिश राजा या रानी को कनाडा का राजा या रानी मानना राष्ट्रमण्डल की सदस्यता को कनाडा द्वारा स्वेच्छा से स्वीकार करने का द्योतक है। ब्रिटिश क्राउन ग्रेट ब्रिटेन को उसके उपनिवेशों से जोड़ने वाला स्वर्णिम मूल है। कनाडा की संसद द्वारा पारित विधियाँ को गवर्नर जनरल के समक्ष रानी की स्वीकृति हेतु प्रस्तुत किया जाता था। जिन विधेयकों को रानी के हस्ताक्षरों के लिए रोक लिया जाता था वे सभी पारित होते थे जबकि आगामी दो वर्षों की अवधि में गवर्नर जनरल उन्हें अपने हस्ताक्षर युक्त संदेश से प्रमाणित कर देता था कि इन विधेयकों को संसद द्वारा रानी ने अपनी स्वीकृति प्रदान कर दी है। आज भी सभी विधेयक सिद्धांत में राजा सहित संसद ही पारित करती है परंतु व्यवहार में राजा के निपेधाधिकार का दीर्घकाल से प्रयोग न होने के कारण वह निरस्त हो चुका है। वर्तमान में कनाडा की संसद हर प्रकार की विधि बनाने की क्षमता रखती है।

क्राउन के कार्य ब्रिटिश राजा जैसे हैं। कनाडा में क्राउन के इन कार्यों को गवर्नर जनरल सम्पादित करता है। वह (गवर्नर जनरल) क्राउन का प्रतिनिधि होता है। कनाडा से सम्बंधित कुछ विशेषाधिकार—जैसे सम्मान एव पुरस्कार प्रदान करना महाधिकार सम्पन्न राजदूतों या मंत्रियों की नियुक्ति आदि—को क्राउन स्वयं ही करता है। लेकिन अधिकांश में क्राउन की शक्तियों का प्रयोग गवर्नर जनरल द्वारा किया जाता है। परंतु इन दोनों ही स्थितियों में कनाडा की सरकार से परामर्श आवश्यक होता है। पहले गवर्नर जनरल की नियुक्ति ब्रिटिश शासन द्वारा की जाती थी परंतु 1930 ई. में साम्राज्यीय सम्मेलन (Imperial Conference) के निश्चयानुसार गवर्नर जनरल को कनाडा के शासन की इच्छानुसार ही चुना जाता है। इस व्यवस्था के अनुसार लॉर्ड बेसबोर्ग (Lord Bessborough) को 9 फरवरी, 1931 ई. को कनाडा की सरकार के उत्तरदायित्व पर गवर्नर जनरल नियुक्त किया गया था। स्मरणीय है कि आज भी गवर्नर जनरल एव अन्य पदाधिकारी ब्रिटिश सम्राट के प्रति स्वामिमक्ति की शपथ लेते हैं।

गवर्नर जनरल का कार्यकाल सामान्यतः पाँच वर्ष है, यद्यपि कनाडा के शासन या गवर्नर जनरल का पदच्युत करने अथवा वापस बुलाने की माँग करने का अधिकार प्राप्त है। सामान्यतः वह अपने पूरे कार्यकाल अर्थात् 5 वर्ष तक पदारुढ़ रहता है।

गवर्नर जनरल की शक्तियाँ—नाउन के प्रतिनिधि के रूप में गवर्नर जनरल को सदन को आहूत एवं स्थगित करने तथा विघटित करने²¹ के अधिकार प्राप्त हैं। वह सीनेट के सदस्यों का चयन करता है एवं रिक्त स्थानों की पूर्ति करता है। उसी की सिफारिश पर कॉमंस सभा में कर प्रस्ताव प्रस्तुत किये जाते हैं। वह कार्यपालिका का अध्यक्ष है। संयुक्त राष्ट्र सभ में वह कनाडा के प्रतिनिधि की नियुक्ति करता है। उसे दूसरे देशों से कम महत्व की संधियाँ करने का अधिकार प्राप्त है। उसे कनाडा के प्रांतों के उप-राज्यपालों तथा सीनेट के अध्यक्ष (Speaker) को नियुक्त एवं पदच्युत करने के अधिकार प्राप्त हैं। सर्वोच्च एवं प्रांतीय न्यायालयों के न्यायाधीशों को भी वह नियुक्त करता है एवं सीनेट और प्रतिनिधि सदन के सम्बोधन पर उन्हें पदच्युत कर सकता है। उसे प्रांतीय विधियाँ को अस्वीकार करने तथा विधियाँ को नाउन की स्वीकृति हेतु रोकने के अधिकार प्राप्त हैं। शांति-काल में वह थल, नौ एवं नौसेना के उद्देश्य निर्धारित करता है। उसे क्षमादान एवं दण्ड कम करने के अधिकार प्राप्त हैं।

वह अनेक सामाजिक कार्यों एवं समारोहों में भाग लेता है। समय समय पर संयुक्त राज्य अमेरिका के साथ देश के कूटनीतिक सम्बन्धों को सुधारने में उसका विशेष योगदान रहा है। उसके अनेक महत्वपूर्ण कार्यों में से एक महत्वपूर्ण कार्य प्रधान-मंत्री का चयन करना है। अल्पसंख्यकों द्वारा अपने अधिकारों की रक्षा के लिए गवर्नर जनरल से ही प्रार्थना की जाती है।

गवर्नर जनरल को संविधान की रक्षा के लिए हस्तक्षेप करने का अधिकार भी प्राप्त है। प्रधानमंत्री द्वारा रिद्धत लेने अथवा पदत्याग से इन्कार करने या किसी समस्या पर विचार हेतु सदन को आहूत करने सम्बन्धी गवर्नर जनरल के परामर्श को न मानने पर गवर्नर जनरल को प्रधानमंत्री को पदच्युत करने का अधिकार प्राप्त है। प्रधानमंत्री के आग्रह पर यदि वह सदन को एक बार विघटित कर देता है और नवनिर्वाचित सदन में भी प्रधानमंत्री अल्पमत में रहता है तो मन्त्रिमण्डल द्वारा सदन का पुनः विघटित करने की प्रार्थना को गवर्नर जनरल अस्वीकार कर सकता है। भले ही ऐसे अवसर कम हों, परन्तु इस तथ्य की जानकारी कि गवर्नर जनरल को प्रधानमंत्री को इस प्रकार की प्रार्थना को अस्वीकार करने का अधिकार है, ऐसी स्थिति के उत्पन्न होने के अवसर ही नहीं रहते। गवर्नर जनरल द्वारा राजनीतिक विवादों में मध्यस्थता की जाती है और उन्हें हल करने में वह अपने प्रभाव का उपयोग करता है। चूँकि गवर्नर जनरल की राजनीतिक शक्ति प्रायः नगण्य होती है अतः उसकी मध्यस्थता का स्वागत किया जाता है।

21 1926 ई. के बाइंग काण्ड (Bying episode) से यह अन्तिम रूप में तय हो चुका है कि विघटन की शक्ति प्रधानमंत्री को प्राप्त है और गवर्नर जनरल इस सम्बन्ध में उसकी प्रार्थना को अस्वीकार नहीं कर सकता।

स्थिति—यद्यपि गवर्नर जनरल कायपालिका का अध्यक्ष होता है परन्तु वह अपनी शक्तियाँ का प्रयोग मंत्रिमण्डल के परामर्श से ही करता है। मंत्रिमण्डल के सदस्यो एव मंत्रिमण्डल के कार्यों में वह हस्तक्षेप नहीं करता। मंत्रिमण्डल ही उसका नाम पर किये जाने वाले समस्त कार्यों के लिए उत्तरदायी होता है। मंत्रिमण्डल के जो 1878 ई. से 1883 ई. तक कनाडा के गवर्नर जनरल रहे थे, मंत्रिमण्डल के अधिवेशना में भाग लेना छोड़ दिया था। उसके पश्चात् यह एक परम्परा हो गयी है और अर्गल के सभी उत्तराधिकारियों द्वारा इसका अनुगमन किया गया है। वह दलीय पक्षपात से दूर रहता है। उसका दृष्टिकोण विशुद्ध निदलीय होता है। वह काम से सभा में जिस दल का बहुमत होता है उसी के नेता को वह प्रधानमंत्री एव उसी दल में से मंत्रिमण्डल के सदस्यो को नियुक्त करता है। उसे समकालीन राजनीति या आर्थिक समस्याओं पर विचार व्यक्त करने के बहुत कम अवसर प्राप्त होते हैं। 1926 ई. के पश्चात् गवर्नर जनरल को समस्त राजनयिक दायित्वों से पृथक् कर दिया गया है और अब उन कार्यों को हाई कमिशनर द्वारा सम्पादित किया जाता है।

गवर्नर जनरल वस्तुतः संवैधानिक अध्यक्ष है। उसकी तुलना ब्रिटिश राजा से की जाती है तथा उस उसके समकक्ष माना जाता है। लेकिन दोनों की स्थिति में पर्याप्त अंतर है। कनाडा का गवर्नर जनरल वहाँ की सरकार द्वारा मनोनीत होता है तथा उसका कार्यकाल निश्चित होता है। उसका पद ब्रिटिश राजा की भाँति वंशानुगत नहीं है, फलस्वरूप वह ब्रिटिश राजा की भाँति राष्ट्रीय सम्मान का पात्र नहीं है और न वह ब्रिटिश राजा की भाँति राज्य का अध्यक्ष ही है। ब्रिटिश राजा ब्रिटिश राज्य एव साम्राज्य का प्रतीक है। वह देशभक्ति का कद्र है। इसके विपरीत, कनाडा का गवर्नर जनरल सर राबर्ट बोर्डेन के शब्दों में, मनोनीत राष्ट्रपति है जो ब्रिटिश राजा की भाँति शायद ही भक्ति एव जनभावनाओं को उद्बलित कर सके। गवर्नर जनरल को ब्रिटिश राजा की भाँति शासन का दीर्घकालीन अनुभव नहीं होता। गवर्नर जनरल के पद पर अपने में ही किसी कनाडावासी की नियुक्ति को अनेक कनाडावासियों द्वारा सदेह की दृष्टि से देखा जाता है और इसे वे एक अच्छी परम्परा नहीं मानते। इस कारण गवर्नर जनरल की निदलीय स्थिति के समाप्त होने की अधिक सम्भावना है। 1952 ई. में नियुक्त गवर्नर जनरल श्री विनसेंट मसी प्रथम कनाडावासी थे। उदार दल से उनके दीर्घकालीन सम्बन्ध रहे थे। वे एक बार उदारदलीय सदस्य भी रह चुके थे। इसे स्वस्थ परम्परा नहीं माना गया है एव यह सदेह व्यक्त किया जाने लगा है कि गवर्नर जनरल देश की दलीय राजनीति एव विकास से अपने को पथक नहीं रख सकगा।

संविधान द्वारा एक प्रीवी परिषद का निर्माण किया गया है। इसका कार्य

गवर्नर जनरल को देश के प्रशासन काय में सहायता एवं परामर्श देना है। इसके सदस्यों को गवर्नर जनरल समय समय पर चुनकर मनोनीत करता है एवं वे प्रीवी पापदा के रूप में शपथ लेते हैं। गवर्नर जनरल ही इन्हें पदच्युत कर सकता है।² अतः प्रीवी परिषद सहायता एवं परामर्श देने वाला एकमात्र विधिक निकाय है। परन्तु व्यवहार में सम्पूर्ण प्रीवी परिषद परामर्श नहीं देती, न पूरी परिषद कभी पद-मुक्त ही होती है। 1867 ई. के पश्चात् सम्पूर्ण प्रीवी परिषद की दो अवसरों के अतिरिक्त कोई बैठक नहीं हुई है। इसकी सदस्य संख्या 113 है और सदस्यता का काल जीवनपर्यंत होता है। मंत्रिमण्डल के सभी सदस्य परिषद के सदस्य होते हैं। इसके अतिरिक्त अन्य प्रतिष्ठित महानुभाव जैसे प्रिंस ऑफ वेल्स, ब्रिटिश प्रधानमंत्री, भूतपूर्व मंत्रीगण लंदन स्थित कनाडा का हाई कमिश्नर आदि भी इसके सदस्य होते हैं। 1953 ई. के पश्चात् कनाडा के मुख्य न्यायाधीश, कामर्स सभा एवं सीनेट के अध्यक्षों तथा विरोधी दल के नेताओं को भी प्रीवी पापद नियुक्त किया जाने लगा है।

एक कार्यकारी निकाय के रूप में प्रीवी परिषद की कभी कोई बैठक नहीं होती है। परिषद के संवैधानिक दायित्वों को मंत्रिमण्डल द्वारा सम्पादित किया जाता है। मंत्रिमण्डल एवं प्रीवी परिषद के अंतर को इस कथन द्वारा व्यक्त किया जा सकता है कि हर मंत्री प्रीवी पापद है परन्तु हर प्रीवी पापद मंत्री नहीं होता है। दूसरे शब्दां में, मंत्रिमण्डल प्रीवी परिषद की एक उपसमिति होती है।

मंत्रिमण्डल

मंत्रिमण्डल कनाडा की वास्तविक एवं राजनीतिक कार्यपालिका तथा राजनीतिक शक्ति का चालक चक्र है। यह नीति निर्माता एवं सर्वोच्च निर्देशक शक्ति है तथा समस्त प्रशासनिक कार्यों को नियंत्रित एवं निर्देशित करती है। कनाडा के मंत्रिमण्डल का ब्रिटिश मंत्रिमण्डल की भांति कोई विधिक आधार नहीं है। यह एक अतिरिक्त संवैधानिक (Extra Constitutional) संस्था है, यह प्रीवी परिषद की एक समिति है। इसके कार्यों को प्रीवी परिषद के कार्यों के रूप में वैधता प्राप्त है। कनाडा में सम्पूर्ण मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था अभिसमय पर आधारित है।

कनाडा में मंत्रिमण्डल (Cabinet) एवं मंत्रिपरिषद (Ministry) का प्रयोग समानार्थी शब्दों के रूप में होता है परन्तु दोनों में अंतर है। मंत्रिमण्डल एक लघु वृत्त है जबकि मंत्रिपरिषद एक बृहद वृत्त है जिसके सभी मंत्रीगण सदस्य होते हैं। उनमें से सभी मंत्रिमण्डल के सदस्य नहीं होते हैं। मंत्रिमण्डलीय सदस्यों का अधिक महत्त्व होता है। इनको सदस्य संख्या सामान्यतः 20 होती है। मंत्रिपरिषद में 27 से 31 तक सदस्य होते हैं। मंत्रिमण्डल में 14-15 विभागाध्यक्ष मंत्री होते हैं। वे प्रधानमंत्री के घनिष्ठ सहयोगी होते हैं। 3 या 4 मंत्री बिना विभाग के

मन्त्री होते हैं। इसके अतिरिक्त ससदीय सहायक (Parliamentary Assistants) भी होते हैं जो मन्त्रिमण्डल के अधिवेशनों में भाग नहीं लेते। नीति निणय से इनका कोई सम्बन्ध नहीं होता और न वे विभाग की अध्यक्षता ही करते हैं। यह इंग्लैंड के उप मंत्रियों की भांति होते हैं।

मन्त्रिमण्डल का गठन—गवर्नर जनरल नवनिर्वाचन या कामस सभा में मन्त्रिमण्डल के पतन के पश्चात् बहुमत दल के नेता को प्रधानमन्त्री के पद पर आमंत्रित करता है। सदन में यदि स्पष्ट बहुमत है तो प्रधानमन्त्री का चयन अत्यन्त सरल होता है, परन्तु स्पष्ट बहुमत के अभाव या दलीय मतभेदों की स्थिति में गवर्नर जनरल को प्रधानमन्त्री के चुनाव में पर्याप्त स्वतन्त्रता प्राप्त हो जाती है। ऐसी स्थिति में गवर्नर जनरल स्थायी एवं दृढ़ सरकार के निर्माण के लिए जिनसे चाहे परामर्श कर सकता है। प्रधानमन्त्री सर जान थॉमसन के उत्तराधिकारी की खोज में गवर्नर जनरल लॉर्ड एबरडीन ने 1897 ई. में यही किया था। वह नया तरीका भी अपना सकता है। वह सम्भावित नेताओं से विचार विमर्श करके प्रधानमन्त्री का चुनाव कर सकता है। लॉर्ड एबरडीन ने सबसे प्रथम सर डोनाल्ड स्मिथ से वार्ता की थी परन्तु सर चार्ल्स टप्पर को प्रधानमन्त्री नियुक्त किया था। उपरोक्त दो अवसरों के अतिरिक्त कनाडा में गवर्नर जनरल को प्रधानमन्त्री के चयन में स्वविवेक के प्रयोग का कभी अवसर प्राप्त नहीं हुआ है। मन्त्रिमण्डल के सदस्यों के चयन में गवर्नर जनरल प्रधानमन्त्री के परामर्श को अनिवार्य स्वीकार करता है।

कनाडा का प्रधानमन्त्री अपने सहयोगियों के चुनाव में ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की भांति स्वतन्त्र नहीं है। उसे अपने मन्त्रिमण्डल में सभी प्रमुख जातियाँ, धर्मों एवं क्षेत्रों के प्रतिनिधित्व को ध्यान में रखना पड़ता है। अतः अपने सहयोगियों का चुनाव करते समय उसे फ्रेंच, कनाडा गर फ्रेंच रोमन कथोलिक जनता, आठो प्रांतों तथा क्यूबेक के आगल भाषी निवासियों का विशेष ध्यान रखना पड़ता है। सामान्यतः तीन या चार मन्त्री फ्रेंच कनाडा के, चार या पाँच ओटोरियो के तथा नोवोस्कोशिया, प्रिन्सिपल, मानीटोवा, सस्कचेवान, अल्बर्टा एवं ब्रिटिश कोलम्बिया का एक-एक प्रतिनिधि मन्त्रिमण्डल में शामिल किए जाते हैं। इसके अतिरिक्त प्रधानमन्त्री प्रांतीय शासनों के प्रधानमंत्रियों या कामस सभा के विरोधी दल के नेताओं को मन्त्रिमण्डल में आमंत्रित करता है। परम्परा के अनुसार मन्त्री पद पर सीनेट के सदस्यों की नियुक्ति आवश्यक नहीं है। परन्तु प्रधानमन्त्री को मोट्रियल या टोरण्टो के वित्तीय हितों का विशेष ध्यान रखना पड़ता है। यह दोनों नगर वित्तमन्त्री के चुनाव को प्रभावित करते हैं। फलस्वरूप कभी कभी योग्यता की उपेक्षा करके भी मंत्रियों को नियुक्त किया जाता है। फलेट डसन (Dawson) के अनुसार सहयोगियों के चुनाव में प्रधानमन्त्री की स्वयं की इच्छा अत्यधिक सीमित होती है। कनाडा में यह एक स्वीकृत अभिसमय है कि प्रत्येक प्रांत का केंद्रीय मन्त्रिमण्डल में एक-एक प्रतिनिधि अवश्य होना चाहिए,

बड़े प्रांता के एक से अधिक प्रतिनिधि भी हो सकते हैं। अधिकांशतः सभी मंत्री कॉमंस सभा के सदस्य होते हैं।

समीक्षा—कनाडा की मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था ब्रिटिश प्रणाली पर आधारित है। कनाडा के संविधान की प्रस्तावना के शब्दों में, “कनाडा के प्रांतों ने युनाइटेड किंगडम (ग्रेट ब्रिटेन) के राजन के अधीन संघीय रूप में संगठित होकर ग्रेट ब्रिटेन के समान सिद्धांतों पर संविधान का निर्माण किया है।” दोनों देशों की मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था में पर्याप्त साम्य है यद्यपि दोनों देशों के मंत्रिमण्डलों के गठन में अंतर है। ब्रिटिश संसदीय व्यवस्था के मुख्य सिद्धांत—राजनीतिक एकरसता, सामूहिक उत्तरदायित्व, गोपनीयता एवं प्रधानमंत्री की प्रधानता—कनाडा की मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था में भी पाये जाते हैं। ग्रेट ब्रिटेन की भांति कनाडा में नाममात्र एवं वास्तविक कार्यपालिका का भी भेद है। कनाडा में भी इंग्लैंड की तरह संयुक्त मंत्रिमण्डलों को सदेह एवं घणा की दृष्टि से देखा जाता है। कनाडा में 1867 ई. से आज तक केवल एक बार प्रथम विश्वयुद्ध काल में संयुक्त मंत्रिमण्डल का निर्माण हुआ है। व्यवहार में राजनीतिक एकरसता कनाडा की संसदीय प्रणाली की एक महत्वपूर्ण विशेषता रही है।

इंग्लैंड की भांति कनाडा में भी मंत्रिमण्डलीय सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धांत मान्य है। सभी मंत्रियों को एक दूसरे की सहायता एवं सहयोग करना पड़ता है। सांख्यिक रूप में वे अपने मतभेदों को व्यक्त नहीं करते हैं। मंत्रिमण्डल के निर्णयों से मतभेद रखने वाले मंत्रियों को अपने पद से त्यागपत्र देना पड़ता है। ऐसे विवादों को संसद के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। मंत्री अपने त्यागपत्र में पद त्याग के कारणों का उल्लेख कर सकते हैं एवं प्रधानमंत्री को संसद में स्थिति स्पष्ट करने के लिए वक्तव्य देने का अधिकार है। प्रधानमंत्री की मांग पर कॉमंस सभा को अनिवार्यतः विघटित किया जाता है। इससे मंत्रिमण्डल की स्थिति काफी दृढ़ हुई है।

मंत्रिमण्डल के अधिवेशन गुप्त होते हैं एवं निर्णयों का भी गोपनीय रखा जाता है। गवर्नर जनरल मंत्रिमण्डलों के अधिवेशनों में भाग नहीं लेता है। लेकिन समस्त सरकारी सूचना उसे प्रधानमंत्री द्वारा प्राप्त होती रहती है। कनाडा का मंत्रिमण्डल देश के प्रशासन का चालक चक्र है। सिद्धांततः मंत्रिमण्डल कॉमंस सभा के प्रति उत्तरदायी होता है परंतु व्यवहार में ब्रिटिश मंत्रिमण्डल की भांति वह कॉमंस सभा का नतुत्व करता है।

कनाडा में प्रधानमंत्री की स्थिति केन्द्रीय है। डॉ. जेनिंग्स का ब्रिटिश प्रधान मंत्री के सम्बन्ध में व्यक्त यह मत कि ‘प्रधानमंत्री संविधान का आधारस्तम्भ होता है’ कनाडा के प्रधानमंत्री के सन्दर्भ में भी पूर्णतः सत्य है। कनाडा व ग्रेट ब्रिटेन के प्रधानमंत्री की स्थिति एक सी ही है। वह देश का सर्वाधिक शक्तिशाली प्रशासक है।

वह मंत्रिमण्डल का निमाण एवं विघटन करता है। वह देश व शासन का स्वामी है। परंतु प्रधानमंत्री के पद का कोई विधिक आधार नहीं है। उसकी शक्ति पर कोई विधिक सीमा भी नहीं है। यदि प्रधानमंत्री के पद को समाप्त कर दिया जाता है तो देश का सम्पूर्ण राजनीतिक संगठन घराशायी हो जायगा। प्रधानमंत्री के व्यक्तित्व पर उसके पद की गरिमा एवं प्रतिष्ठा निर्भर करती है। वह शासन का निमाण करता है पदाधिकारियों को नियुक्त करता है एवं मंत्रिमण्डल के सदस्यों के मध्य विभागों का वितरण एवं पुनर्वितरण करता है। सदस्यों के चयन में उसकी स्थिति निर्णायक होती है। वह किसी भी सदस्य को पदत्याग के आदेश दे सकता है। विदेश नीति के निमाण में वह विशेष रूप से उत्तरदायी होता है। गवर्नर जनरल एवं मंत्रिमण्डल के मध्य वह एक कड़ी का कार्य करता है। वह मंत्रिमण्डल की अध्यक्षता करता है और विवाद की स्थिति में निर्णायक मत देता है, विभिन्न मंत्रियों के मध्य समन्वय करता है विभागों का निरीक्षण एवं उन पर नियन्त्रण करता है। सदस्य में वह अपने देश का नेता एवं सदस्य के बाद विवाद में वह शासन का प्रमुख प्रवक्ता होता है। महत्वपूर्ण विधायकों का सदस्य के समक्ष उसकी स्वीकृति पर ही रखा जाता है। वह गवर्नर जनरल का विशेष परामर्शदाता है। डौसन (Dawson) के अनुसार, मंत्रियों और निर्युक्तियों वह स्वयं करता है। महत्वपूर्ण पदाजस उप राज्यपाल, कनाडा के प्रधानमंत्री का कोई समक्ष नहीं है। अतः समक्षों में प्रथम होने का कोई प्रश्न ही नहीं उठता है।²³ वह सूर्य की भांति है जिसके चारों ओर अन्य नक्षत्र घूमते हैं। परंतु उसकी स्थिति सदस्य में उसके दल की स्थिति एवं दल में उसके नेतृत्व की स्थिति पर निर्भर करती है। प्रधानमंत्री का जितना दृढ़ नियन्त्रण अपने दल पर होता है शासन में उसकी स्थिति उतनी ही दृढ़ होती है तथा अतः शासन उसकी स्थिति एवं शक्ति उसके व्यक्तित्व पर निर्भर करती है।

आयर् गणराज्य की कार्यपालिका

आयर् स्वतंत्र राज्य की मुख्य कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति में निहित है। वह जनता द्वारा प्रत्यक्ष रीति से 7 वर्ष के लिए निर्वाचित किया जाता है एवं पुनः निर्वाचित नहीं हो सकता।

- 23 Dawson - *The Government of Canada* p 221
- 24 एक अन्य संधि 7 बाद 1921 ई. में आयर्लैण्ड को ब्रिटिश साम्राज्य में अन्तर्गत स्वतंत्रता प्राप्त हुई थी। 1921 ई. की दिसम्बर संधि के द्वारा आयर्लैण्ड की स्थिति को स्पष्ट किया गया था। आयर्लैण्ड का स्थिति कनाडा एवं आस्ट्रेलिया और अन्य उपनिवेशों के समान ही थी एवं उसका नाम बदलकर आयर् संधि राज्य रखा गया। 14 जन 1937 ई. का आयर्लैण्ड संसद ने नवीन संधि पान का संविधान किया। जनता ने भी जनमत संग्रह द्वारा इस अपनी स्वीकृति प्रदान की तथा 29 दिसम्बर 1937 ई. का नवीन संविधान लागू हुआ। आयर्लैण्ड की स्वतंत्र एवं संप्रभु लोकतंत्र घोषित किया गया। नवीन संविधान में ब्रिटिश राज का नाम सम्पूर्ण रूप से हटा दिया गया। इस प्रकार

चित हो सकता है। वह संसद सभा का भी प्रमुख होता है। डायल (Dail)—आयरिश संसद—द्वारा मनोनीत व्यक्ति को उसके द्वारा प्रधानमंत्री नियुक्त किया जाता है तथा प्रधानमंत्री के परामर्श पर वह अन्य मंत्रियों को नियुक्त एवं पदच्युत करता है। वह निम्न सदन—डायल इरियान (Dail Eireann) या प्रतिनिधि सदन—के अधिवेशन आहूत करता है एवं उम विघटित करता है। संसद के दोनों सदनों द्वारा पारित विधेयकों पर वह अपने हस्ताक्षर प्रदान करता है। उसे क्षमादान के अधिकार प्राप्त हैं। दण्ड को कम करने के उम अनियमित अधिकार प्राप्त हैं। संविधान द्वारा प्रदत्त अन्य शक्तियाँ का भी वह प्रयोग करता है। संविधान की धाराओं के विपरीत किसी भी विधेयक को वह मंत्रिमण्डल की सलाह पर सर्वोच्च न्यायालय की सम्मति के लिए भेज सकता है। यदि सर्वोच्च न्यायालय के प्रतिबन्धन में विधेयक को असंवधानिक ठहराया जाता है तो राष्ट्रपति उस पर अपने हस्ताक्षर करना अस्वीकार कर सकता है।

यदि उच्च सदन (Second Eireann) सीनेट का बहुमत एवं डायल इरियान के एक तिहाई सदस्य संसद द्वारा पारित किसी विधेयक को अस्वीकार करने की राष्ट्रपति से प्रार्थना करते हैं तो राष्ट्रपति को उस विधेयक को जनमत संग्रह के लिए प्रचारित करने या नवीन निर्वाचन के आदेश जारी करने का अधिकार प्राप्त है। वह काउंसिल ऑफ स्टेट के लिए सात सदस्यों को मनोनीत करता है।

सामान्यतः वह मंत्रिमण्डल के परामर्श पर ही कार्य करता है। कुछ अवसरों पर वह काउंसिल ऑफ स्टेट से भी परामर्श कर सकता है जिसमें प्रधानमंत्री, उप प्रधानमंत्री, मुख्य न्यायाधीश, संसद के दोनों सदनों के अध्यक्ष, अटोर्नी जनरल एवं कुछ अन्य सदस्य होते हैं। स्मरणीय है काउंसिल ऑफ स्टेट राष्ट्रपति को सहयोग प्रदान करती है, न कि उस पर नियंत्रण स्थापित करती है।

राष्ट्रपति को डायल के बहुमत का समर्थन प्राप्त करने वाले किसी भी मंत्रिमण्डल को विघटित करने का अधिकार प्राप्त नहीं है। यदि प्रधानमंत्री डायल का विश्वास खो चुकता है और उसके विघटन की माँग करता है तो उसे ऐसी असंवधानिक माँग को अस्वीकार करने का अधिकार है। आयरिश राष्ट्रपति फ्रेंच राष्ट्रपति से अधिक शक्तिशाली होता है लेकिन अमेरिकी राष्ट्रपति की तुलना में उसकी शक्तियाँ कम हैं। प्रधानमंत्री उसके प्रति उत्तरदायी नहीं होता अपितु लोकप्रिय प्रधानमंत्री तो उसका प्रतिस्पर्धी हो सकता है। महान आयरिश राष्ट्रवादी नेता डी वलरा दीर्घकाल तक राष्ट्र-

आयरलैण्ड का जन्म हुआ। आयरलैण्ड का प्रमुख राष्ट्रवादी नेता, डी वलरा, ब्रिटेन से पूर्ण सम्बन्ध विच्छेद का समर्थक था। उसने ब्रिटिश राजा के नाम पर शपथ लेने से इंकार कर दिया। इस पर गवर्नर जनरल को पदत्याग के लिए बाध्य किया गया तथा एक प्रामीण को राष्ट्रपति बनाया गया। 1948 ई. में संसदीय विधि के द्वारा आयरलैण्ड ने ब्रिटेन से पूर्णतः सम्बन्ध विच्छेद कर लिया है।

पति रहा था। फलस्वरूप इस पद का विशिष्ट महत्व हो गया है। आयरिश प्रधानमंत्री ब्रिटिश प्रधानमंत्री की भांति अपन सहयोगियों का चुनाव करता है। वही राष्ट्रपति को संसद के विघटन का परामर्श देता है। राष्ट्रपति को संसद को आहूत करने का यदि प्रधानमंत्री द्वारा परामर्श नहीं दिया जाता तो राष्ट्रपति को स्वयं ही संसद को आहूत करने का अधिकार है। निर्वाचन या संसद में पराजित होने के पश्चात् यदि प्रधानमंत्री अपने पद से त्यागपत्र प्रस्तुत नहीं करता है तो राष्ट्रपति उसे पदच्युत कर सकता है।

आयरिश राष्ट्रपति अमेरिकी राष्ट्रपति की भांति प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित होता है। अतः वह जनता का प्रतिनिधित्व करता है। परन्तु आयरलैण्ड में शक्ति प्रयुक्करण का सिद्धांत मायन होने के कारण आयरिश राष्ट्रपति अमेरिकी राष्ट्रपति की प्रतियोगिता नहीं बन सका है।

आस्ट्रेलिया की कायपालिका

आस्ट्रेलिया की कायपालिका कनाडा के समान ही है। इसका प्रमुख कारण यह है कि आस्ट्रेलिया भी कनाडा की भांति ही ब्रिटिश साम्राज्य का अंग था एवं दोनों ही स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल के अंतर्गत औपनिवेशिक राज्य बन रहे और आज भी उहाँ राष्ट्रमण्डल से सम्बंध विच्छेद नहीं किया है। 1900 ई. का कामनवेलथ ऑफ आस्ट्रेलिया एक्ट (The Commonwealth of Australia Act 1900) आस्ट्रेलिया का संविधान है। यह 1 जनवरी, 1901 ई. से लागू हुआ है।

आस्ट्रेलिया की कायपालिका के तीन अंग हैं—क्राउन, गवर्नर जनरल तथा मंत्रिमण्डल। क्राउन एवं गवर्नर जनरल नाममात्र की कायपालिका है मंत्रिमण्डल वास्तविक या राजनीतिक कायपालिका है। आस्ट्रेलियन कायपालिका का स्वरूप संसद क्राउन एवं गवर्नर जनरल

संविधान द्वारा कायपालिका शक्ति क्राउन—राजा या रानी—में अधिष्ठित की गयी है जिसका प्रयोग रानी के प्रतिनिधि के रूप में गवर्नर जनरल करता है।²⁵ ब्रिटिश रानी इंग्लैंड की रानी हान के नाते आस्ट्रेलिया की रानी नहीं है अपितु प्रत्येक रूप में वह आस्ट्रेलिया की रानी है। गवर्नर जनरल को आस्ट्रेलिया की सरकार के परामर्श पर क्राउन द्वारा नियुक्त किया जाता है²⁶ और उसी के परामर्श पर उस वापस

25 अनुच्छेद 61

26 1924 ई. से पूर्व गवर्नर जनरल को ब्रिटिश मंत्रिमण्डल के परामर्श पर ब्रिटिश क्राउन द्वारा नियुक्त किया जाता था। 1926 ई. में बालफोर रिपोर्ट में यह स्वीकार किया गया कि उस बाल राजा का प्रतिनिधि होना चाहिए न कि सरकार का। 1930 ई. के साम्राज्यीय सम्मेलन में यह निश्चय किया गया कि गवर्नर जनरल की नियुक्ति डोमोनियन मंत्रियों के परामर्श पर ही होनी चाहिए।

भी बुलाया जा सकता है। वास्तव में वह शासन द्वारा मनोनीत अधिकारी है अतः उसका कायकाल प्राउन के प्रसाद पर्यंत है। गवर्नर जनरल क्राउन का प्रतिनिधि है।²⁷ अतः आस्ट्रेलिया की वह मुख्य कायपालिका है।

गवर्नर जनरल आस्ट्रेलिया की सशक्त सभा का प्रधान सेनापति होता है।²⁸ वह बहुमत दल के नेता को मंत्रिमण्डल बनाने के लिए आमंत्रित करता है एवं उसे शपथ दिलाता है। उस राष्ट्रीय सदन का आहूत, स्वीकृत एवं विघटित करने के अधिकार प्राप्त है। वित्त विधेयका का सदन के समक्ष प्रस्तुत करने से पूर्व वह उन्हें प्रमाणित करता है। सदन द्वारा विधेयका के पारित किये जाने पर उन्हें गवर्नर जनरल की स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जाता है और उन्हें स्वीकृति प्रदान करने अथवा अपने मत के साथ पुनर्विचार हेतु सदन को लौटाने का उसे अधिकार प्राप्त है। गवर्नर जनरल किसी भी विधेयक को रानी के विचाराय रोक सकता है।²⁹ वह उच्च पायालय के न्यायाधीशों को नियुक्त करता है एवं सदन के दोनों सदनों के अनुमोदन पर उन्हें पदच्युत कर सकता है। यदि सदन के दोनों सदन—सीनेट एवं प्रतिनिधि सभा—में किसी प्रश्न पर कोई मतभेद उत्पन्न हो जाता है तो गवर्नर जनरल दोनों सदनों के विघटन का आदेश दे सकता है।

लेकिन गवर्नर जनरल इन शक्तियों का प्रयोग मंत्रिमण्डल की सलाह पर करता है। वह इंग्लैण्ड के राजा की भांति संबधानिक अध्यक्ष है। वह स्वविवेक एवं स्वतंत्रतापूर्वक आचरण नहीं करता। मंत्रिमण्डल के परामर्श पर ही वह नियुक्त किया जाता है एवं वापस भी बुलाया जा सकता है, फलतः उसकी स्थिति कमजोर हो गयी है। अतः वह मंत्रिमण्डल के समक्ष शक्तिहीन है। वह ब्रिटिश क्राउन की सरकार का अभिकर्ता नहीं है। आस्ट्रेलिया में ब्रिटिश हितों के संरक्षण हेतु एक हाई कमिशनर रहता है। गवर्नर जनरल की स्थिति रबड की मोहर के सदृश्य है।

मंत्रिमण्डल

यह देश की राजनीतिक एवं वास्तविक कायपालिका है। संविधान ने संघीय कार्यकारिणी परिषद को ही कायपालिका अधिकारी के रूप में मान्यता दी है एवं इसका कार्य गवर्नर जनरल को परामर्श देना है।³⁰ संविधान में जहाँ कहीं संविधान गवर्नर जनरल का प्रयोग किया गया है, उसका आशय कार्यकारिणी परिषद से है।³¹

27 धारा 2।

28 धारा 68।

29 धारा 58, 59, 60।

30 धारा 62।

31 इसकी बैठक में गवर्नर जनरल अध्यक्षता करता है एवं सदस्यगण उसके प्रसाद-पर्यंत जीवन भर अपने पदों पर बने रहते हैं।

इसके विपरीत मंत्रिमण्डल एक अनौपचारिक संस्था है एवं इसका कोई निश्चित विधिक आधार नहीं है। यह कनाडा और ब्रिटेन के मंत्रिमण्डल की भांति अभिसमय पर आधारित है। फिर भी यह शासन का सर्वाधिक शक्तिशाली कार्यालयक अंग है। मंत्रिमण्डल में प्रधानमंत्री व अतिरिक्त अय मंत्री भी होते हैं। उनमें प्रमुख हैं वदेशिक मामलों आंतरिक मामलों वित्त स्वास्थ्य उद्योग, व्यापार सीमा शुल्क, सेना नौसेना एवं वायु विभागा के मंत्री तथा एटार्नी जनरल एवं पोस्टमास्टर जनरल प्रारम्भ में मंत्रियों की संख्या 7 से अधिक नहीं हो सकती थी (धारा 65) किन्तु अब बढ़ कर 28 तक पहुँच गयी है।

प्रत्येक मंत्री संसद के दोनों सदनों में से किसी एक सदन का अभिवायत सदस्य होता है। यदि कोई मंत्री संसद का सदस्य नहीं है तो पद ग्रहण के तीन मास के भीतर उस संस्यता प्राप्त कर लेना आवश्यक है। सिद्धान्त में मंत्री गवर्नर जनरल के प्रसाद पर तत्पदालु रहते हैं। किन्तु व्यवहार में उन्हें प्रतिनिधि सदन के सदस्या के बहुमत का विश्वास एवं समर्थन प्राप्त होना चाहिए। सभी मंत्री वायकरिणी परिषद के पञ्च सदस्य होते हैं।

ऑस्ट्रेलिया में भी प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल की रचना करते समय सभी प्रदेशों को प्रतिनिधित्व देने का प्रयत्न करता है। मंत्रिमण्डल में स्थान प्राप्त करने के लिए यू साउथ वेल्स एवं विक्टोरिया राज्य के मध्य सदैव प्रतिद्वन्द्वता होती रहती है। यह अभिसमय विकसित हुआ है कि मंत्रिमण्डल में सभी प्रदेशों के प्रतिनिधि होने चाहिए। यदि थर्म दल का बहुमत होता है तो उस दल का प्रधानमंत्री अपने मंत्रियों के चयन में स्वतंत्र नहीं होता अपितु उसे थर्मदलीय नेताओं की एक लघु समिति द्वारा चुन गये मंत्रियों को मंत्रिमण्डल में स्थान देना पड़ता है। संसद की थर्मदलीय समिति सम्भावित मंत्रियों के नामों की सूची तैयार करती है एवं इसी सूची में से संसद में बहुमत प्राप्त थर्मदलीय नेता अपने मंत्रियों का चयन करता है। अतः यह सम्भव है कि उस ऐसे व्यक्तियों का चुनाव करना पड़े जिन्हें वह पसंद न करता हो। ऐसी स्थिति में व्यक्तिगत रूप से मंत्री भी प्रधानमंत्री के प्रति भक्ति नहीं रखते हैं क्योंकि वे यह समझते हैं कि उनकी दलीय नेताओं की वृत्ति एवं सहयोग से चुनाव गया है। निर्वाचन की इस रीति का एक अय दुष्परिणाम भी है। दलीय समिति सभी प्रधानमंत्री को अपना समर्थन प्रदान करना बंद कर देती है, फलस्वरूप राजनीतिक अस्थिरता उत्पन्न हो जाती है। 1901 ई. से 1943 ई. तक के काल में ऑस्ट्रेलिया में 24 मंत्रिमण्डल एवं 13 प्रधानमंत्री बन चुके जबकि इसी काल में कनाडा में 9 मंत्रिमण्डल एवं 5 प्रधानमंत्री हुए हैं। थर्मदलीय प्रधानमंत्री की दलीय नेताओं द्वारा ही चुना जाता है। इससे अतिरिक्त समर्थन प्राप्त करने की अय विफलता— गवर्नरीयता—रा भी ऑस्ट्रेलिया में पूर्ण शासन नहीं किया जाता। जबकि की मुद्रा

सूचनाएँ ससद में प्रस्तुत करने के पूर्व ही प्रकट हो जाती है। यही मंत्रिमण्डल में महत्वपूर्ण निणयों के सदन में भी सत्य है।

प्रधानमंत्री ससद के विघटन की माग करने के पूर्व अपने सहयोगियों से परा करता है। 1914 ई के पूर्व 3 अवसरों पर गवर्नर जनरल ने ससद के विघटन माग को अस्वीकार कर दिया था।

मन्त्री

यह मंत्रिमण्डल का अध्यक्ष होता है। श्रमदलीय प्रधानमंत्रियों को छोड़कर ऑस्ट्रेलिया के प्रधानमंत्री की स्थिति ब्रिटिश या भारतीय प्रधानमंत्री जसी होती। श्रमदलीय मंत्रिमण्डल के सभी मंत्री व्यवहार में दलीय समिति के प्रति ज़ादायी होते हैं, न कि प्रधानमंत्री के प्रति। अय दल के प्रधानमंत्रियों के सदन में हवाता सत्य नहीं है। ऑस्ट्रेलिया में प्रधानमंत्री तानाशाह नहीं होता। उसका कालीन अनुभव, दल में उसकी स्थिति, ससद में उसके दल की स्थिति आदि देश की नीति एव शासन में उसे महत्वपूर्ण स्थान प्रदान करते हैं। प्रधानमंत्री की वास्तविक स्थिति उसकी क्षमता, योग्यता, बुद्धिमत्ता एव व्यक्तित्व पर निर्भर करती है।

ब्रिटन की भांति ही ऑस्ट्रेलिया में समदलीय प्रणाली की तीव्र जालोचना की जाती है। कुछ जालोचकों का मत है कि ऑस्ट्रेलिया में मंत्रिमण्डल के निणयों में कादात विलम्ब एव अस्थिरता होती है। मंत्रीगण लोकसेवकों के हाथों में खड नोहर के समान हैं। मंत्रिमण्डल ऐसे विभागाध्यक्षों का समूह है जो अपने स्थायी शारियों के निणया को स्वीकृति प्रदान करके ही सतुष्ट हो जाता है। ससद एव अधिक दक्ष नौकरशाही के हाथों में मंत्रिमण्डल बदी-जैसा है। ऑस्ट्रेलिया के राजकीय जीवन में मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था में सामाजिक आवश्यकता एव उपरोक्त दोषों रिमाजन हेतु सशोधन की चर्चा होन लगी है।

यूगोस्लाविया की कार्यपालिका

यूगोस्लाविया साम्यवादी देश है। मार्च 1945 ई में मार्शल टिटो के नेतृत्व में समाजवादी क्रांति की सफलता के पश्चात वहाँ नवीन शासन की स्थापना हुई। नवीन संविधान 31 जनवरी, 1946 ई को लागू हुआ था। कार्यपालिका शक्ति राज्य के राष्ट्रपति एव संघीय कार्यकारिणी परिषद (Federal Executive Council) में निहित है। यूगोस्लाविया की कार्यकारिणी का स्वरूप बाह्य रूप में संघीय सा प्रतीत होता है। लेकिन यूगोस्लाविया में एकदलीय व्यवस्था है अतः व्यवहार में वहाँ साम्यवादी दल का शासन है।

राष्ट्रपति

यूगोस्लाविया गणराज्य के राष्ट्रपति का कार्यकाल चार वर्ष है। यह फेडरल स्तर पर वलियों द्वारा निर्वाचित किया जाता है।³² वह केवल एक बार पुनर्निर्वाचित

हो सकता है परन्तु माशाल टीटो पर अवधि सम्बन्धी यह सीमा लागू नहीं होती।³³ राष्ट्रपति के कार्यकाल की समाप्ति के एक माह पूर्व फेडरल असेम्बली राष्ट्रपति का निर्वाचन करती है। फेडरल असेम्बली के तीस सदस्य द्वारा स्वेच्छा से या यूगोस्लाविया के श्रमिकों के समाजवादी सघ (alliance) की सघीय समिति द्वारा नाम प्रस्तावित किये जाने पर राष्ट्रपति पद के लिए नाम प्रस्तुत किया जाता है। इन तीस सदस्य प्रस्तावका में स 5 प्रस्तावकों को प्रत्येक गणराज्य का निवासी होना चाहिए एवं 15 प्रस्ताव सघीय विधानमण्डल के सदस्य होने चाहिए।³⁴ जिस प्रत्याशी को सघीय विधान मण्डल के सदस्यों का बहुमत प्राप्त होता है वह राष्ट्रपति निर्वाचित कर लिया जाता है एवं तत्पश्चात् शपथ ग्रहण करता है। वह सभी सदनों के संयुक्त अधिवेशन में निर्वाचित किया जाता है।

मूल सविधान में उपराष्ट्रपति की भी व्यवस्था थी। उस राष्ट्रपति की अनुपस्थिति में उसके कर्तव्य सम्पान्ति करने का अधिकार प्रदान किया गया था। उसका कार्यकाल चार वर्ष था एवं वह राष्ट्रपति की भांति ही निर्वाचित किया जाता था। परन्तु पाँचवें संवैधानिक संशोधन (1967 ई.) द्वारा उपराष्ट्रपति का पद समाप्त कर दिया गया है।³⁵ जब राष्ट्रपति की अनुपस्थिति में फेडरल असेम्बली का अध्यक्ष उसके कार्यों को सम्पादित करता है।

राष्ट्रपति के कार्य एवं शक्तियाँ—राष्ट्रपति देश एवं विदेशों में यूगोस्लाविया के समाजवादी सघीय गणराज्य का प्रतिनिधित्व करता है। वह यूगोस्लाविया की संसदन सभा का सभापति है।³⁶ उसी के प्रस्ताव पर सघीय कार्यकारिणी परिषद का अध्यक्ष सघीय सभा द्वारा निर्वाचित किया जाता है। कार्यकारिणी परिषद के प्रधान को प्रस्ताव पर उसके अथवा सदस्यों को निर्वाचित किया जाता है।³⁷ वह सघीय विधियों को आज्ञापित करता है राजदूतों एवं अन्य राजनयिक अधिकारियों को नियुक्त करता है उन्हें वापस बुला सकता है विदेशी राजदूतों से परिचय पत्र प्राप्त करता है अतः राष्ट्रीय सघियों को अनुमोदित करता है एवं सम्मानसूचक पदवियाँ प्रदान करता है तथा सघीय कार्यकारिणी परिषद के निधियों को आज्ञापित करता है। वह यूगोस्लाविया के संवैधानिक यायालया के 'यायाधीशों एवं उसके अध्यक्ष का नाम प्रस्तावित करता

33 अनुच्छेद 220 भाशल टीटो को 1964 ई. में चौथी बार राष्ट्रपति चुना गया था। अब माशल टीटो को जीवन भर के लिए साम्यवादी दल के अध्यक्ष भी चुन लिये गये हैं।
 34 अनुच्छेद 221
 35 अनुच्छेद 223 224
 36 अनुच्छेद 215
 37 अनुच्छेद 216

है तथा उपसेनापति को नियुक्त एवं पदच्युत करता है। सघीय परिषद (Council of Federation) के सदस्यों के निर्वाचन एवं पदच्युत करने सम्बन्धी प्रस्ताव प्रस्तुत करता है। सघीय विधिया सम्बन्धी फौजदारी अपराधों के सम्बन्ध में क्षमादान प्रदान करता है। फेडरल असेम्बली के सत्रावसान-काल में युद्ध की घोषणा करता है, आवश्यक कमचारियों एवं अधिकारियों की नियुक्ति करता है तथा सविधान द्वारा प्रदत्त अय अधिकारों एवं दायित्वों को सम्पादित करता है। युद्ध काल या युद्ध की आशंका की स्थिति में सघीय कार्यकारिणी परिषद द्वारा माँग किये जाने पर सघीय सभा के अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी मामलों के सम्बन्ध में आदेश दे सकता है जिनका विधि के सहस्य महत्त्व होता है। ऐसे आदेशों को राष्ट्रपति सघीय सभा के समक्ष अधिवेशन के आरम्भ होने पर स्वीकृति हेतु प्रस्तुत करता है। वह युद्ध काल में नागरिक अधिकारों को देश की सुरक्षा के लिए निलम्बित कर सकता है।³⁸ सघीय कार्यकारिणी परिषद द्वारा पारित आनाप्तिया एवं सामान्य राजनीतिक महत्त्व के अय विनियमों को प्रकाशित होने के पूर्व रोकने का अधिकार राष्ट्रपति को है। इस प्रकार रोकें गये विनियम या आनाप्ति सम्बन्धी विवाद को राष्ट्रजातियों की सभा के समक्ष तुरन्त ही उपस्थित किया जाना चाहिए।³⁹

राष्ट्रपति अपने कार्यों एवं दायित्वों के लिए सघीय सभा (Federal Assembly) के प्रति उत्तरदायी होता है। उसे पद सम्बन्धी अनेक उम्मीदियाँ प्राप्त होती हैं।⁴⁰ यह राष्ट्रपति का दायित्व है कि सघीय सभा को आन्तरिक एवं वैदेशिक समस्याओं के सम्बन्ध में वह निरन्तर सूचित कर एवं विशेष मामले को सभा में विचाराधीन उपस्थित करे।⁴¹ वह राज्य की नीतियाँ एवं राजनीतिक, कार्यपालक एवं प्रशासनिक अंगों के कार्यों पर विचार करने के लिए सघ परिषद का अधिवेशन आहूत करता है। सघ परिषद के सदस्यों का निर्वाचन राष्ट्रपति के प्रस्ताव पर ही किया जाता है लेकिन 9वें संवैधानिक संशोधन द्वारा सघीय परिषद के इन दायित्वों को राष्ट्रजाति सभा को हस्तान्तरित कर दिया गया है।⁴² सघ परिषद एक परामशदायी निकाय है।

राष्ट्रपति राज्य का अध्यक्ष है एवं सघीय शासन में उसके विशेष दायित्व एवं कर्तव्य हैं। वह अपने संवैधानिक अधिकारों का स्वतन्त्रतापूर्वक प्रयोग करता है। सघीय कार्यकारिणी परिषद से उसके विशेष सम्बन्ध होते हैं। परन्तु वह कार्यपालिका

38 अनुच्छेद 217

39 अनुच्छेद 218

40 अनुच्छेद 219

41 अनुच्छेद 222

42 अनुच्छेद 224

का प्रधान नहीं है। राष्ट्रपति की सहायता के लिए उपरोक्त उल्लिखित एक राजनीतिक निकाय—संघ परिषद (Council of Federation)—का निर्माण किया गया है। संघीय कार्याकारिणी परिषद

संविधान द्वारा संघीय कार्याकारिणी परिषद को कार्यपालक शक्तियाँ प्रदान की गयी है। यह फेडरल असेम्बली द्वारा निश्चित मूलभूत सिद्धांतों पर आधारित नीति को क्रियावित करती है।⁴³ इसका एक प्रधान एवं अय सदस्यगण होते हैं। वे संघीय सभा द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं। प्रधान के नाम को राष्ट्रपति प्रस्तावित करता है एवं वह संघीय सभा का सदस्य होता है।⁴⁴ परिषद के प्रधान द्वारा उसका प्रतिनिधित्व किया जाता है तथा उसके निणयो एवं नीति को क्रियावित करने के लिए वह हर प्रकार का प्रयत्न करता है। किसी गणराज्य या 5 सदस्य द्वारा माग किये जाने पर राष्ट्रपति को परिषद का अधिवेशन आहूत करने का अधिकार प्राप्त है। वह विभिन्न प्रशासनिक अंगों के कार्यों में सम वय स्थापित करता है।⁴⁵ परिषद अपने कार्यों के लिए संघीय सभा के प्रति उत्तरदायी होती है। परिषद द्वारा प्रस्तावित किसी भी विधेयक या विनियम के संविधान विरोधी होने पर संघीय सभा उसे अस्वीकार कर सकती है। परिषद को अपने क्षेत्राधिकार सम्बन्धी दायित्वा को वर्तमान संविधान एवं विधियो की सीमा के अतगत ही पालन करना चाहिए।⁴⁶ परिषद को निरंतर अपने कार्य में सम्बन्ध में संघीय सभा को सूचित रखना चाहिए। कार्यकारिणी परिषद संघीय सभा व किसी भी सदन को किसी विधेयक पर विचार न करने या उसे पारित न करने सम्बन्धी आदेश दे सकती है। संघीय सभा परिषद के उचित विचारा के विपरीत यदि किसी विधेयक को पारित कर देती है और वह यह अनुम्व करती है कि उस विधेयक को वह क्रियावित न कर सकेगी⁴⁷ तो कार्यकारिणी परिषद सांग्रहिक रूप में त्यागपत्र प्रस्तुत कर सकती है।

गणराज्या की कार्यकारिणी परिषदों के अध्यक्ष, संघीय कार्यकारिणी के सचिव एवं संघीय सभा द्वारा प्रस्तावित संघीय अधिकारीगण कार्यकारिणी परिषद के पदेन सदस्य होते हैं।⁴⁸ संघीय सदन को अपने किसी एक सदस्य को परिषद का प्रधान या सदस्य निर्वाचित करने का अधिकार प्राप्त है। परिषद का प्रधान को किसी सदस्य

43 अनुच्छेद 225

44 अनुच्छेद 226

45 अनुच्छेद 230

46 अनुच्छेद 231

47 अनुच्छेद 232

48 अनुच्छेद 226

को पदच्युत करने एवं उसके स्थान पर किसी नवीन सदस्य को निर्वाचित करने का प्रस्ताव प्रस्तुत करने का भी अधिकार प्राप्त है। परिषद के प्रधान को पदच्युत करने या परिषद के बहुसंख्यक सदस्या के त्यागपत्र का अन्य सम्पूर्ण परिषद का त्यागपत्र होता है।⁴⁹ कार्यकारिणी परिषद के द्वारा निम्नलिखित वक्तव्य सम्पादित किये जाते हैं⁵⁰

(1) आन्तरिक एवं वदक्षिक नीति का निमाण, नीतियो एवं विधिया तथा सघीय बजट, सामाजिक योजना एवं सघीय सभा के अन्य विधेयका का क्रिया-वयन।

(2) सघीय सभा में विधेयका को प्रस्तुत करना एवं अन्य प्रस्तावित विधेयका पर अपनी राय प्रकट करना।

(3) सघीय बजट एवं सामाजिक योजना का निर्माण।

(4) सघीय सभा द्वारा पारित विधियो के अधीन उनके क्रिया-वयन हेतु निणय, आदेश एवं निर्देश देना।

(5) सघीय प्रशासनिक निकाया के आन्तरिक संगठन सम्बन्धी सामान्य सिद्धांतों को निर्धारित करना।

(6) सघीय सभा की विधिया के अधीन सघीय प्रशासनिक निकायो सम्बन्धी निणय करना।

(7) सघीय विधि विरोधी सघीय प्रशासनिक निकाया द्वारा पारित नियमों को निष्प्रभावी घोषित करना।

(8) अन्तर्राष्ट्रीय संधिया का अनुमोदन।

(9) सर्वोच्च न्यायालय के प्रधान एवं न्यायाधीशा तथा आर्थिक न्यायालय एवं सघीय पब्लिक प्रोसीक्यूटर के निर्वाचन एवं पदच्युत का प्रस्ताव करना।

(10) प्रशासनिक एवं अन्य अधिकारियों की नियुक्ति करना।

(11) सघीय विधियो तथा कुछ सघीय कोषा का प्रबंध करना।

(12) सघीय विधिया द्वारा सौंप गये दायित्वों को सम्पादित करना।

कार्यकारिणी परिषद के विशेष दायित्व हैं। वह सघीय सभा के प्रति उत्तरदायी होती है। इसके सदस्य सघीय सभा के सदस्य होते हैं। कार्यकारिणी परिषद की स्थिति मन्त्रिमण्डल जैसी होती है। मन्त्रिमण्डल की भांति इसका एक प्रधान होता है। यदि कार्यकारिणी परिषद की नीतिया एवं कार्यपद्धति सघीय सभा द्वारा स्वीकार नहीं की जाती तो वह सामूहिक रूप से पदत्याग कर देती है। इन उपबन्धा से यह प्रतीत होता है कि यूगोस्लाविया के वर्तमान संविधान में संसदीय कार्यपालिका के इस मूल सिद्धांत को मान्यता दी गयी है कि कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी

49 अनुच्छेद 227

50 अनुच्छेद 228

होती है। सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत को भी मायता दी गयी है। परन्तु एव दलीय व्यवस्था के कारण इसमें सन्देह है कि परिषद मंत्रिमण्डल की भांति कार्य करती है या नहीं। एकदलीय व्यवस्था में कठोर दलीय नियंत्रण का होना स्वाभाविक है। इसके अतिरिक्त यूगोस्लाविया में राष्ट्रपति नाममात्र का अध्यक्ष होता है। उस व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं। वह राज्य व कार्यपालिका दोनों का अध्यक्ष होता है। माशल टीटो अपने देश के लोकप्रिय नेता हैं एवं व्यवहार में सत्ता उनमें केन्द्रित है। राष्ट्रपति ही उच्चाधिकारियों को नियुक्त करता है। वह ग्रेट ब्रिटेन और भारत आदि ससदीय देशों की भांति नाममात्र का अध्यक्ष नहीं है। सघीय कार्यकारिणी परिषद के प्रधान की स्थिति प्रधानमंत्री जसी होती है। लेकिन उसकी स्थिति ब्रिटिश प्रधानमंत्री की अपेक्षा पांचवें गणराज्य के फ्रेच प्रधानमंत्री जसी है। माशल टीटो विश्व के शक्तिशाली राज्याध्यक्षों में से हैं परन्तु यूगोस्लाविया के राष्ट्रपति की शक्ति सवधानिक सीमाओं से मर्यादित है। विधानमण्डल को काफी व्यापक शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं।

नेपाल की कार्यपालिका

(3) मंत्रिपरिषद (Council of Ministers)। नेपाली कार्यपालिका की विशेषता यह है कि वह न तो ससदीय है और न अध्यक्षतात्मक, अपितु वह इन दोनों के मिश्रण का परिणाम है।

सम्राट

नेपाल में सम्राट शासन शक्ति का स्रोत है। वह ब्रिटिश राजा की भांति वंशानुगत राजा है।⁵¹ राज्य की सावभौम सत्ता नेपाली नरेश में निहित है⁵² और वह ब्रिटिश राजा की भांति सवधानिक अध्यक्ष नहीं है, अपितु वास्तविक प्रधान है। वह राज्य व शासन दोनों का अध्यक्ष है। नेपाल का सविधान सम्राट द्वारा प्रदत्त उपहार है। सविधान की प्रस्तावना के अनुसार 'मैं सम्राट महेंद्रवीर विष्णु शाह देव निहित सावभौम सत्ता एवं विशेषाधिकारों के द्वारा सविधान को अधिनियमित एवं उद्घोषित करता हूँ।'

सम्राट की शक्तियाँ पर्याप्त विस्तृत हैं।

(1) कार्यपालिका शक्ति—समस्त कार्यपालिका शक्ति सम्राट में अधिष्ठित है। इसका प्रयोग वह स्वयं अथवा मंत्रियों या अधीनस्थ कमचारियों द्वारा करता है।

51 Art 21 में उत्तराधिकार सम्बन्धी नियमों का उल्लेख है। सम्राट को उत्तराधिकार सम्बन्धी नियमों को परिवर्तित सहायित एवं समाप्त करने का अधिकार है। सविधान के अनुसार सम्राट पृथ्वी नारायण शाह या बहादुर शाह एवं आय ससृति तथा हिन्दू परमावतन्त्रों ही नेपाल का सम्राट हो सकता है।

52 Article 20 (2) of the Fundamental Law of Nepal

राज्य एवं शासन के समस्त कार्य सम्राट के नाम पर किये जाते हैं और किसी 'याया-लय' में इन कार्यों को चुनौती नहीं दी जा सकती। वह देश की सशक्त सेना का सर्वोच्च अध्यक्ष होता है। वह विदेशी राजदूतों का स्वागत करता है एवं उनके परिचय पत्र प्राप्त करता है, नागरिका एवं अन्य व्यक्तियों को सम्मान एवं उपाधियाँ प्रदान करता है, विदेशों से संधियाँ करता है एवं युद्ध की घोषणा का उसे अधिकार है। वह मन्त्रिपरिषद् का प्रधान होता है तथा उसके अधिवेशनों की अध्यक्षता करता है। मन्त्रिपरिषद् के अध्यक्ष एवं उपाध्यक्ष की नियुक्ति करता है। मन्त्रिपरिषद् उसके प्रति उत्तरदायी होती है और उसके प्रसाद-पर्यन्त पदार्थ रहती है। सम्राट सभी उच्च पदाधिकारियों जैसे महालेखा परीक्षक, लोकसेवा आयोग के अध्यक्ष एवं सदस्यों आदि को नियुक्त करता है।

(2) विधायी शक्ति—वह राष्ट्रीय पंचायत के अधिवेशन में भाग लेता है एवं शासन की नीतियों का उल्लेख करता है। उसके अधिवेशनों को आहूत करता है एवं उन्हें स्थगित करता है। वह राष्ट्रीय पंचायत को सन्देश भेजता है तथा पंचायत के 15% सदस्यों को मनोनीत करता है। राष्ट्रीय पंचायत द्वारा पारित सभी विधेयक उसकी स्वीकृति के पश्चात् ही विधि बनते हैं। विधियों की स्वीकृति सम्बन्धी उसकी शक्ति निर्णायक होती है। उस अध्यादेश जारी करने का भी अधिकार है। ये अध्यादेश राष्ट्रीय पंचायत की विधि की भाँति ही प्रभावकारी होते हैं। वित्त मन्त्री के अतिरिक्त राष्ट्रीय पंचायत के अन्य सदस्यों द्वारा कर, आय-व्यय, राष्ट्रीय ऋण, सशस्त्र सेना सम्बन्धी एवं मौलिक अधिकारों को सीमित करने वाले विधेयकों को उपस्थित करने के लिए सम्राट की पूर्व-स्वीकृति आवश्यक होती है।

(3) 'यायिक' शक्ति—वह 'याय' का स्रोत है एवं सर्वोच्च 'यायालय' के 'यायाधीश' एवं 'महा-यायाधीश' की नियुक्ति करता है। वह किसी भी दण्ड का क्षमा, क्षम या स्थगित या परिवर्तित कर सकता है एवं 'याय समिति' के परामर्श पर सर्वोच्च 'यायालय' को अपने नियम पर पुनर्विचार का आदेश दे सकता है।

(4) सकटकालीन शक्ति—सम्राट को यदि यह विश्वास हो जाय कि युद्ध, बाह्य आक्रमण एवं आन्तरिक अशांति के कारण देश में सकटकालीन स्थिति उत्पन्न हो गयी है तो वह सम्पूर्ण देश या उसके किसी भाग में सकट काल की घोषणा कर सकता है। इस घोषणा के फलस्वरूप संविधान की सकटकालीन धाराओं को छोड़कर शेष सभी धाराएँ निलम्बित हो जाती हैं और सम्राट राष्ट्रीय पंचायत, शासकीय संस्थाओं तथा अधिकारियों के अधिकारों को स्वयं वहन कर लेता है। सकटकालीन स्थिति को सम्राट एक अन्य उद्घोषणा द्वारा समाप्त कर सकता है। सम्राट के द्वारा ही सकट काल की स्थिति को समाप्त करने के सम्बन्ध में अन्तिम निर्णय किया जाता है। यदि वह उचित समझे तो इस सम्बन्ध में राष्ट्रीय पंचायत एवं राजसभा की

स्थायी समितियाँ से परामर्श कर सकता है। अवशिष्ट शक्तियाँ सम्राट में अस्थायी रूप से निहित हैं।

मूल्यांकन—नेपाल का सम्राट सिद्धांत एवं व्यवहार में राज्य का सर्वोच्च सत्ताधारी है। वह राज्य शक्ति की केन्द्रीय धुरी है जिसके चारों तरफ सम्पूर्ण शासन तंत्र घूमता है। वह सम्प्रभु सत्ता का आदि स्रोत है। सविधान उसके द्वारा अधिनियमित एवं उदघोषित है। मन्त्रिमण्डल उसके प्रति उत्तरदायी होता है। वह अमेरिकी राष्ट्रपति की भाँति राज्य एवं शासन का अध्यक्ष है और ब्रिटिश सम्राट की भाँति वशानुगत रीति से नियुक्त होता है। समस्त राजसत्ता का प्रयोग सम्राट के नाम पर किया जाता है। मन्त्र परिषद के सदस्य उसके अधीनस्थ सबक होते हैं। वह अमेरिकी राष्ट्रपति की भाँति मन्त्रिमण्डल के अधिवेशनों की अध्यक्षता करता है। उसकी स्थिति ब्रिटिश सम्राट एवं अमेरिकी राष्ट्रपति दोनों से ही श्रेष्ठ है। ब्रिटिश सम्राट की भाँति नेपाल नरेश की भी दोहरी स्थिति है—(1) व्यक्ति के रूप में, एवं (2) सत्ता के रूप में। सत्ता के रूप में नेपाल नरेश की तुलना ब्रिटिश सम्राट से की जा सकती है। लेकिन वह ब्रिटिश सम्राट की भाँति नाममात्र का अध्यक्ष नहीं है। वह राज्य व शासन दोनों का प्रधान है। ब्रिटिश सम्राट राज्याध्यक्ष होने के कारण दलीय राजनीति से ऊपर होता है परन्तु नेपाल नरेश के शासन का वास्तविक अध्यक्ष होने के कारण दलगत राजनीति में फँसने की आशंका है। भारतीय राष्ट्रपति की भाँति वह स्वयं-निर्वाह अध्यक्ष नहीं है। भारतीय सविधान के अनुसार सङ्घकालीन शक्तियों का भी प्रयोग है परन्तु नेपाली सविधान के अनुसार यह दोनों शक्तियाँ नेपाल नरेश में अधिष्ठित हैं। उसकी शक्तियाँ को देखकर ऐसा प्रतीत होता है कि वह बीमार सविधान के पूर्व के जर्मन सम्राट से कम शक्तिशाली नहीं है। प्रतिनिधि सभाएँ उसकी द्वाया मात्र हैं। सङ्घकालीन शक्तियाँ उस तानाशाह बना देती हैं। मन्त्रिमण्डल ही नहीं 'यामपालिका' भी उसकी द्वाया मात्र है। सभी महत्वपूर्ण विषय उसकी सहमति से लिये जाते हैं।³³

राजसभा

नेपाल में वर्तमान सविधान की इन सत्ता—राजसभा (Raj Sabha) — की तुलना ग्रेट ब्रिटेन की प्रीवी परिषद (Privy Council) से की जा सकती है। राजसभा मन्त्र-परिषद की भाँति यामवारिणी सत्ता है। यह विचार विमर्श करने वाली एक स्थायी सत्ता है। इसका दो प्रकार का सदस्य होता है—(1) पदेन, एवं (2) मनोनीत। मुख्य यामपालिका राष्ट्रीय पत्रागत का अध्यक्ष, मन्त्र परिषद का अध्यक्ष, राजपुरोहित सर्वोच्च तानात्रि महासभा परीक्षक, लोचताया आयोग का अध्यक्ष,

संविधान में राजसभा की स्थापना की गयी है। स्मरणीय है कि राजसभा द्वितीय के रूप में कार्य नहीं करती है। यह विशुद्ध परामशदायी निकाय है जिससे सम्मेलन द्वारा आवश्यकतानुसार अपने कार्यों के सम्पादन के सम्बन्ध में परामश किया जाता है।

मन्त्रिपरिषद्

संविधान द्वारा सम्राट की अध्यक्षता में एक मन्त्रिपरिषद् की व्यवस्था की गयी है जिसमें सम्राट द्वारा नियुक्त मंत्री होते हैं। मन्त्रीगण सम्राट को दायित्व सम्पादन में सहयोग एवं सहायता देते हैं। सम्राट द्वारा मन्त्रिपरिषद् का निर्माण किया जाता है। सम्राट को मंत्रियों की नियुक्ति सम्बन्धी अनिवारित अधिकार प्राप्त है। लेकिन प्रथम संवैधानिक संशोधन (1967 ई.) के अनुसार यदि सम्राट चाहे तो प्रधानमंत्री एवं उप प्रधानमंत्री की नियुक्ति के सदन में वह राष्ट्रीय पंचायत से परामश कर सकता है। प्रथम संशोधन के पूर्व प्रधानमंत्री एवं उप प्रधानमंत्री को मन्त्रिपरिषद् का अध्यक्ष एवं उपाध्यक्ष कहा जाता था। सम्राट मन्त्रिपरिषद् का अध्यक्ष होता है। वह अपनी अनुपस्थिति में किसी अन्य सदस्य को मन्त्रिपरिषद् के अधिवेशन की अध्यक्षता के लिए नियुक्त कर सकता है।

प्रथम संशोधन (1967 ई.) के अंतर्गत मन्त्रिपरिषद् का संगठन सम्राट की बजाय प्रधानमंत्री की अधीनता में होता है। कमी-कमी तो सम्राट ने स्वयं प्रधानमंत्री का पद भी ग्रहण किया है। उदाहरणार्थ, 1960 ई. में सम्राट स्वयं तीन वर्ष तक प्रधानमंत्री बने रहे थे। अप्रैल 1970 ई. में मन्त्रिमण्डल के त्यागपत्र पर सम्राट ने अपनी अध्यक्षता में मन्त्रिमण्डल का गठन किया था। अतः सम्राट प्रधानमंत्री के दायित्व एवं पद ग्रहण करता है। यह स्थिति समस्त संसदीय देशों में प्रचलित व्यवस्था के विपरीत है। नेपाली प्रधानमंत्री का कार्यकाल 5 वर्ष है। वह इस अवधि के पूर्व भी पदत्याग कर सकता है। उसके पदत्याग के साथ सम्पूर्ण मन्त्रिपरिषद् को पदत्याग करना पड़ता है।

मन्त्रिपरिषद् की सदस्य सरया संविधान द्वारा निश्चित नहीं है। मन्त्रिपरिषद् पद में दो प्रकार के मंत्री होते हैं—(1) सम्राट के मंत्री, तथा (2) सहायक मंत्री।

सभी मन्त्रीगण राष्ट्रीय पंचायत के सदस्य होते हैं। यदि कोई मंत्री अपनी नियुक्ति के समय राष्ट्रीय पंचायत का सदस्य नहीं है तो 6 माह की अवधि में उस राष्ट्रीय पंचायत का सदस्य हो जाना चाहिए। सभी मंत्री सम्राट के प्रति उत्तरदायी होते हैं वे इंग्लैंड एवं भारत आदि संसदीय देशों की भाँति राष्ट्रीय पंचायत के प्रति होते हैं वे इंग्लैंड एवं भारत आदि संसदीय देशों की भाँति राष्ट्रीय पंचायत के प्रति होते हैं।

54 S Narayan *India & Nepal* 1971, p 83
55 Article 25 (1)
56 सहायक मंत्री सम्राट द्वारा सम्राट व मंत्रियों की सहायतार्थ नियुक्त किये जाते हैं।

उत्तरदायी नही होते है। मन्त्रीगण त्यागपत्र दे सकते हैं। वे राष्ट्रीय पचायत की सदस्यता के समाप्त होने या पदच्युत हो जाने पर अपने पद से हट जाते हैं। इसके अतिरिक्त राष्ट्रीय पचायत के कुल सदस्या के बहुमत द्वारा पदच्युत किये जाने की माग करने और सम्राट द्वारा उसके स्वीकृत होने पर मंत्रियों को पदत्याग करना पड़ता है।

मन्त्रि परिषद के काय—मन्त्रि-परिषद देश की कायपालिका शक्तियों का उपभोग करता है। सविधान मे इसके कार्यों का कोई उल्लेख नही है। सामान्यतः मन्त्रि परिषद शासन की नीति निर्धारित करती है, राष्ट्रीय पचायत के विधायी कार्यक्रम को निश्चित करती है एवं उसके द्वारा विधेयक प्रस्तावित किये जाते है। वार्षिक आय व्यय प्रपत्र एवं वार्षिक नीतिया भी निर्धारित करती है। विभागीय अधिकारिया एवं उनके कार्या के मध्य सम्बन्ध स्थापित करती है। वह देश में शांति एवं व्यवस्था के लिए उत्तरदायी है। देश के प्रशासन का भार उसी पर होता है।

मूल्यांकन—नेपाली मन्त्रि परिषद में ससदीय व्यवस्था की मुख्य अवधारणा मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का अभाव है। नेपाली मन्त्रिमण्डल सम्राट के प्रति उत्तरदायी होता है, न कि राष्ट्रीय पचायत के प्रति। नेपाली प्रधानमन्त्री की स्थिति ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की भाँति केन्द्रीय नहीं होती है, वह मन्त्रिमण्डल का प्रमुख होता है परन्तु देश का वास्तविक कायपालिका प्रमुख सम्राट ही होता है। वह सूनधार होता है। सम्राट स्वयं प्रधानमन्त्री बन सकता है। यह व्यवस्था ससदीय व्यवस्था के स्वीकृत सिद्धांत के विपरीत है। सम्राट ही मन्त्रिमण्डल का नियुक्त करता है। नेपाल के मन्त्रीगण सम्राट के सेवक होते है।

पाक कायपालिका

पाकिस्तान के जन्म (1947 ई) से 1956 ई में पाकिस्तान के इस्लामी गणराज्य के सविधान के उद्घाटन तक, भारत शासन अधिनियम 1935 ई के अनुसार देश का शासन चलता रहा था। केंद्रीय कायपालिका में दो अंग थे—गवर्नर जनरल एवं मन्त्रिमण्डल। गवर्नर जनरल राज्याध्यक्ष था। श्री मोहम्मद अली जिन्ना जब तक गवर्नर जनरल रहे वे ही सत्ता के केंद्र थे। उनकी मृत्यु (11 सितम्बर, 1948 ई) के पश्चात सत्ता का केंद्रीकरण प्रधानमन्त्री के पद में होता चला गया। श्री लियाकत अली खाँ पाकिस्तान के प्रथम प्रधानमन्त्री थे। वे देश में अत्यधिक प्रभावशाली थे। श्री जिन्ना की मृत्यु के पश्चात वे सत्ता के केंद्र बन गये थे। उस समय पाकिस्तान में ससदीय कायपालिका थी। मन्त्रिमण्डल विधानमण्डल के प्रति उत्तरदायी होता था, सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धांत मान्य था एवं प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल का नेता होता था। श्री मोहम्मद अली जिन्ना की मृत्यु के पश्चात ख्वाजा निजामुद्दीन गवर्नर जनरल बन और लियाकत अली की हत्या के पश्चात वे पाकिस्तान के प्रधानमन्त्री और श्री गुलाम मोहम्मद पाकिस्तान के गवर्नर जनरल बन थे।

17 अप्रैल 1953 ई को निजामुद्दीन को पदच्युत कर दिया गया और श्री माहम्मद अली बोगरा को उनका स्थान पर प्रधानमंत्री नियुक्त किया गया। 11 जगस्त, 1955 ई को बोगरा ने यागपत्र दिया एवं श्री माहम्मद अली प्रधानमंत्री बन। तियाहउ अली व पदचान सभी प्रधानमंत्री कमजोर थे। गवर्नर जनरल की शक्ति में वृद्धि होन चगी थी। तकिन मुस्लिम लीग में गुटबंदी एवं 1954 ई के पूर्वी बंगाल में निर्वाचना में लीग की पराजय ने देश में राजनीतिक अस्थिरता का जन्म लिया। 23 मार्च 1956 ई का पाकिस्तान के इस्लामी गणराज्य के संविधान को लागू किया गया जो 8 अक्टूबर 1958 ई को समाप्त हो गया।

नम मंत्रिधान के अंतर्गत गवर्नर जनरल का स्थान निर्वाचित राष्ट्रपति ने ले लिया। तकिन गामन का स्वरूप मसदीय ही बना रहा। राष्ट्रपति पद के लिए जो अहतात निर्मित की गयी थी उनका अनुसार प्रत्यासी का मुसलमान एवं कम से कम 40 वर्ष की आयु का होना आवश्यक था। उसका कार्यकाल 5 वर्ष था। कोई भी दो बार से अधिक राष्ट्रपति नहीं हो सकता था। राष्ट्रीय सभा अपने दो तिहाई बहुमत से महामियोग द्वारा राष्ट्रपति को पदच्युत कर सकती थी। राष्ट्रपति के अघात होने या उसके पद के रिक्त होने पर राष्ट्रीय सभा का अध्यक्ष उसका स्थान ग्रहण कर लेता था।

राष्ट्रपति को मंत्रिमण्डल के परामर्शानुसार कार्य करना आवश्यक था। प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल का नेता होता था। राष्ट्रीय सभा में बहुमत दल का नेता प्रधानमंत्री नियुक्त किया जाता था। मंत्रिमण्डल सामूहिक रूप से राष्ट्रीय सभा के प्रति उत्तरदायी होता था।

अक्टूबर 1958 ई की सैनिक क्रांति के फलस्वरूप मेजर जनरल अयूब खान प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल का निर्माण किया गया जिसमें तीन सैनिक व आठ असैनिक अधिकारी थे। दोनों प्रान्तों के राज्यपाल इस मंत्रिमण्डल के पदेन सदस्य थे। असैनिक अधिकारियों की सत्या वाद में बढ़ाकर 10 कर दी गयी थी। 1962 ई के संविधान के क्रियाविधित होने तक यह मंत्रिमण्डल राष्ट्रपति की अधीनता में कार्य करता रहा।

1962 ई के संविधान के अधीन कार्यपालिका इस संविधान द्वारा पाकिस्तान में गणराज्य की स्थापना की गयी। कार्यपालिका का स्वरूप कुछ अध्यक्षतात्मक सा था। ससदीय व्यवस्था का परित्याग कर दिया गया एवं पाकिस्तान के राष्ट्रपति को निर्वाचक मण्डल द्वारा चुने जाने की व्यवस्था की गयी थी। राष्ट्रपति द्वारा ही प्रधानमंत्री नियुक्त किया जाता था एवं उसी के प्रति वह उत्तरदायी भी होता था। व अमेरिकी मंत्रियों की भांति राष्ट्रपति

के सेवक थे। मन्त्रीगण राष्ट्रीय सभा के प्रति उत्तरदायी नहीं थे। मन्त्रिमण्डल की स्थिति बहुत कुछ ब्रिटिश भारत के गवर्नर जनरल की कायकारिणी परिपद के समान थी। पाक राष्ट्रपति के पद में अमेरिकी एवं फ्रांसीसी राष्ट्रपतियों एवं ब्रिटिशकालीन भारतीय गवर्नर जनरल की शक्तियों और स्थितियाँ का समन्वय था। राष्ट्रपति राज्य तथा शासन दोनों का प्रधान था।

निर्वाचन—पाक राष्ट्रपति को एक निर्वाचक मण्डल द्वारा निर्वाचित किया जाता था। दोनों पाक प्रांतों को समान जनसंख्या वाले समान निर्वाचक क्षेत्रीय इकाइयों में विभाजित किया गया था। प्रत्येक प्रांत को कम से कम 40 हजार निर्वाचक क्षेत्रों में विभाजित किये जाने की व्यवस्था थी। लेकिन प्रांतों में निर्वाचक क्षेत्रों की समान संख्या आवश्यक नहीं थी। प्रत्येक क्षेत्र की एक निर्वाचक सूची होती थी। प्रत्येक 21 वर्षीय पाक नागरिक जो किसी निर्वाचन क्षेत्र का निवासी हुआ करता था तथा जिसकी मानसिक स्थिति ठीक होती थी, अपना नाम निर्वाचक सूची में दर्ज कराने का अधिकारी होता था। निर्वाचक सूची के सदस्य अपने में से ही एक सदस्य को चुनते थे। निर्वाचित सदस्य को 25 वर्ष से कम आयु का नहीं होना चाहिए था।

दोनों प्रांतों के निर्वाचन क्षेत्रों के निर्वाचक सामूहिक रूप में राष्ट्रपति के निर्वाचक मण्डल के सदस्य कहे जाते थे। इन्हें ही राष्ट्रपति को निर्वाचित करने का अधिकार प्राप्त था। अतः पाक राष्ट्रपति अप्रत्यक्ष रूप में चुना जाता था। राष्ट्रपति के कार्यकाल की समाप्ति के 120 दिन पूर्व उसको निर्वाचित करना आवश्यक था। यदि राष्ट्रीय सभा भंग हो जाती थी तो 120 दिन में राष्ट्रपति का निर्वाचन होना आवश्यक था और यदि राष्ट्रपति अपने कार्यकाल की समाप्ति के पूर्व ही पदमुक्त होना चाहता था तो ऐसी अवस्था में 90 दिन में ही निर्वाचन का विधान था।

अहताएँ—राष्ट्रपति पद की निम्नलिखित अहताएँ निर्धारित की गयी थी

- (1) राष्ट्रपति पद के प्रत्याशी को मुसलमान होना चाहिए।
- (2) उसकी आयु 35 वर्ष या उससे अधिक होनी चाहिए।
- (3) राष्ट्रीय सभा की सदस्यता सम्बन्धी सभी योग्यताओं को उसे पूरा करना चाहिए।

(4) राष्ट्रपति पद के लिए अधिक से अधिक तीन प्रत्याशी हो सकते थे। यदि प्रत्याशियों की संख्या 3 से अधिक होती थी तो निर्वाचन आयुक्त राष्ट्रीय सभा के अध्यक्ष को तत्सम्बन्धी सूचना देता था और तुरन्त ही राष्ट्रीय सभा एवं प्रांतीय विधानमण्डलों का संयुक्त अधिवेशन आव्हत किया जाता था और उसमें गुप्त मतदान द्वारा तीन प्रत्याशियों का चयन किया जाता था। शेष सभी प्रत्याशियों को राष्ट्रपति पद के निर्वाचन हेतु अयोग्य ठहरा दिया जाता था।

(5) आठ वर्षों से अधिक समय तक राष्ट्रपति पद पर निरन्तर पदासीन रहने वाला व्यक्ति पुनः उस पद का प्रत्यागी नहीं हो सकता था। यदि कोई राष्ट्रपति

द्वारा चुनाव लड़ता था तो ऐसी अवस्था में वह तभी प्रत्याशी हो सकता था जबकि राष्ट्रीय सभा एवं प्रांतीय सभाओं के संयुक्त अधिवेशन में उस द्वारा निर्वाचन में भाग लेने की अनुमति दी गयी हो। राष्ट्रपति का कार्यकाल 5 वर्ष निश्चित किया गया था। पदत्याग करके वह अपने पद से पृथक् हो सकता था। राष्ट्रपति द्वारा अपना त्यागपत्र राष्ट्रीय सभा के अध्यक्ष को प्रेषित किया जाता था। राष्ट्रपति की अक्षमता या अक्षमता तथा गम्भीर दुराचार के दोषी होने की स्थिति में उस पद से पृथक् करने की भी व्यवस्था थी। राष्ट्रीय सभा में राष्ट्रपति पर सभा के एक तिहाई सदस्यों द्वारा संविधान के अतिश्रमण एवं दुराचार के आरोपों पर महाभियोग का प्रस्ताव उपस्थित किया जा सकता था। महाभियोग के प्रस्ताव पर विचार हेतु अध्यक्ष द्वारा राष्ट्रीय सभा का अधिवेशन बुलाया जाता था। यदि महाभियोग प्रस्ताव को तीन चौथाई बहुमत से राष्ट्रीय सभा स्वीकार कर लेती थी तो राष्ट्रपति को पदच्युत किया जा सकता था।

शक्तियाँ एवं अधिकार—राष्ट्रपति की निम्न शक्तियाँ थीं

(1) **कार्यपालिका शक्तियाँ—**वह देश की प्रमुख कार्यपालिका था एवं स्वयं या अपने अधीनस्थ अधिकारियों के माध्यम से इन शक्तियों का प्रयोग करता था। वह पारस सभाओं का सर्वोच्च सेनापति था तथा सैनिक अधिकारियों को सेवा का कमीशन प्रदान करता था। वह मंत्रि परिषद का निर्माण करता था तथा प्रांतीय राज्यपालों को नियुक्त करता था। ये सभी उसके निर्देशन में कार्य करते थे। मंत्रियों या गवर्नरों को कतव्य सम्बन्धी गम्भीर दुराचार के आधार पर राष्ट्रपति पदच्युत कर सकता था। उसने अन्य उच्च पदाधिकारियों जैसे कि महालेखा परीक्षक, महाभाष्यवादी एवं ससदीय सचिवों को नियुक्त करने का भी अधिकार प्राप्त था। वह इन अधिकारियों की विना कारण बताये हुए पदच्युत कर सकता था। राष्ट्रपति की सहमति के अभाव में प्रांतीय राज्यपालों को पदच्युत नहीं किया जा सकता था। वह शासन के कार्यों का विभाजन तथा नवीन विभागों का निर्माण करता था।

(2) **विधायी शक्तियाँ—**राष्ट्रीय सभा द्वारा पारित विधेयकों का राष्ट्रपति स्वीकृति प्रदान करता था। वह विधेयकों को रोक सकता था या उन्हें पुनः विचार हेतु सदन को वापस भेज सकता था। यदि राष्ट्रपति 30 दिन के अंदर उपरोक्त कदमों में से कोई कदम उठाने में असमर्थ रहता था तो विधेयक पारित माना जाता था। राष्ट्रीय सभा को राष्ट्रपति को मदद भेजने का अधिकार था वह उसे सम्बोधित कर सकता था एवं किसी समय भी राष्ट्रीय सभा को विघटित कर सकता था। मंत्रि परिषद के सदस्य या महाभाष्यवादी को राष्ट्रीय सभा और उनकी समितियों में विचार व्यक्त करने एवं उसकी कार्यवाही में भाग लेने के अधिकार प्राप्त थे लेकिन वे मतदान नहीं कर सकते थे। निवारक निरोध सम्बन्धी विधेयक राष्ट्रपति की पूर्व-स्वीकृति से ही सदन में प्रस्तुत किये जा सकते थे। किसी विषय पर राष्ट्रपति एवं राष्ट्रीय सभा

म मतभेद की अवस्था में विवादास्पद विषय पर जनमत संग्रह लिया जाता था। जनमत संग्रह में केवल राष्ट्रपति के निर्वाचक मण्डल के सदस्य ही भाग ले सकते थे। राष्ट्रपति को अध्यादेश जारी करने का अधिकार था लेकिन उह राष्ट्रीय सभा के समक्ष स्वीकृति हेतु प्रस्तुत करना आवश्यक होता था।

(3) 'यायिक शक्तियाँ'—राष्ट्रपति को क्षमादान की शक्ति प्राप्त थी। वह किसी भी 'यायालय' द्वारा दण्डित अपराधी को क्षमा प्रदान कर सकता था या उसे दिये गये दण्ड को निलम्बित अथवा स्थगित कर सकता था।

(4) सकटकालीन शक्तियाँ—पाक राष्ट्रपति को युद्ध अथवा बाह्य आक्रमण या उसकी सम्भावना एवं आंतरिक सुरक्षा तथा आर्थिक जीवन को सकट उत्पन्न होने या प्रांतीय शासन के ठीक प्रकार से न चलने की स्थिति में सकटकाल की घोषणा करने का अधिकार प्राप्त था। परंतु ऐसी सभी घोषणाओं का शीघ्रातिशीघ्र राष्ट्रीय सभा के समक्ष उपस्थित किया जाना आवश्यक होता था यद्यपि उसके द्वारा अनुमोदन अनिवार्य नहीं था। सकटकाल को राष्ट्रपति अथवा घोषणा से समाप्त कर सकता था। सकटकाल में उसे राष्ट्रीय सभा के सत्रकाल में ही अध्यादेश जारी करने का अधिकार प्राप्त था। ऐसे आदेश सकटकाल पश्चात् ही प्रभावो होते थे।

राष्ट्रपति की मंत्रि परिषद

राष्ट्रपति ही अपने मंत्रियों की नियुक्ति करता था। मंत्रियों के लिए राष्ट्रीय सभा का सदस्य होना आवश्यक नहीं था। परंतु उह स्विटजरलैंड की संघीय परिषद के सदस्यों की भांति राष्ट्रीय सभा में भाग लेने का अधिकार प्राप्त था यद्यपि वे सभा में मतदान नहीं कर सकते थे। प्रत्येक विभाग का एक संसदीय सचिव होता था जो राष्ट्रीय सभा के अधिवेशन में अनिवार्यतः भाग लेता था और उसमें मतदान भी करता था। मंत्री राष्ट्रपति के प्रसाद-पश्चात् ही पदाह्व रहते थे। उनके परामर्श को स्वीकार या अस्वीकार करना राष्ट्रपति का अधिकार था। स्पष्ट है, पाक मंत्रिमण्डल के सदस्य संसदीय मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था एवं अमेरिकी मंत्रियों से भिन्न थे। संसदीय मंत्रिमण्डलों से उनका कोई साम्य नहीं था। पाक मंत्रिमण्डल ब्रिटिश मंत्रिमण्डल की भांति राष्ट्रीय सभा के प्रति उत्तरदायी नहीं होता था।

राष्ट्रपति की स्थिति

पाक राष्ट्रपति संसदीय देशों के संवैधानिक अध्यक्षों की स्थिति नहीं रखता था। उस व्यापक शक्तियाँ प्राप्त थी। प्रतिरक्षा एवं वित्त पर राष्ट्रीय सभा को कोई अधिकार नहीं था। वे राष्ट्रपति के सीधे नियंत्रण में थे। राष्ट्रपति अयूब न स्वयं अपने ही प्रथम मंत्रिमण्डल में सुरक्षा विभाग सम्माला था। राष्ट्रपति को पदच्युत करने की व्यवस्था अत्यधिक जटिल एवं कठोर थी। अतः उसकी सफलता की कोई आशा नहीं थी। जनरल अयूब 1962 ई. के संविधान के अन्तर्गत जनवरी 1965 ई. में प्रथम राष्ट्रपति निर्वाचित हुए थे।

भारत में संसदीय कार्यपालिका स्थापित की गयी है। ग्रेट ब्रिटेन के संविधान का भारतीय संविधान पर व्यापक प्रभाव है तथा भारत में भी ब्रिटिश संसदीय प्रणाली का ही अनुगमन किया गया है। राष्ट्रपति नाममात्र की कार्यपालिका है, मन्त्रिमण्डल वास्तविक कार्यपालिका है। प्रधानमंत्री मन्त्रिमण्डल का नेता होता है अतः वह केन्द्रीय कार्यपालिका शक्ति का वास्तविक वाहक है। राज्यों में राज्यपाल नाममात्र की कार्यपालिका एवं राज्य का मन्त्रिमण्डल वास्तविक कार्यपालिका होते हैं।

भारतीय राष्ट्रपति

संविधान के अनुसार सभ की कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति में निहित है। व. सशस्त्र सेनाओं का सर्वोच्च सेनापति है।¹ लेकिन राष्ट्रपति द्वारा कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग संविधान के अनुसार किया जाता है।² संविधान में यह स्पष्ट कर दिया गया है कि एक मन्त्रिपरिषद् होगी जो राष्ट्रपति को उसके कार्यों में सहायता एवं परामर्श प्रदान करेगी तथा प्रधानमंत्री मन्त्रिपरिषद् का अध्यक्ष होगा।³ अथ अनुच्छेदों के तदनुसार इस अनुच्छेद का अध्ययन करने पर राष्ट्रपति की शक्ति एवं स्थिति स्पष्ट हो जाती है। मन्त्रिमण्डल राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी नहीं है अपितु संसद के निम्न सदन—लोकसभा—के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होता है।⁴ मन्त्रिपरिषद् के नियमों की सूचना राष्ट्रपति को प्रधानमंत्री द्वारा दिये जाने का प्रावधान है।⁵ संविधान के अनुसार यदि राष्ट्रपति किसी ऐसे विषय सम्बन्धी प्रस्ताव को मन्त्रि

- 1 अनुच्छेद 52
- 2 अनुच्छेद 53 (1)
- 3 अनुच्छेद 74 (1)
- 4 अनुच्छेद 75 (3)
- 5 अनुच्छेद 78 (अ)।

परिषद के विचाराथ रखवाना चाहता है जिस पर केवल किसी मंत्री न ही निर्णय लिया है परन्तु मंत्रि परिषद न उस पर विचार नहीं किया है, तो उक्त प्रस्ताव को मंत्रि परिषद के समक्ष रखना प्रधानमंत्री का कर्तव्य होगा।⁶

इन उपबन्धा से यह स्पष्ट है कि राष्ट्रपति मंत्रिमण्डल के परामर्श को मानने के लिए बाध्य है। मंत्रिमण्डल उसके प्रति उत्तरदायी नहीं है। कार्यपालिका के सभी दायित्व राष्ट्रपति के नाम पर मंत्रिमण्डल द्वारा ही सम्पादित किये जाने का विधान है [अनुच्छेद 77 (1)]। संविधान में ऐसी कोई धारा नहीं है जो राष्ट्रपति को शासन के कार्यों के लिए उत्तरदायी ठहराती हो। यही नहीं, राष्ट्रपति के नाम पर किये जाने वाले समस्त कार्यों के लिए केन्द्रीय मंत्रिमण्डल उत्तरदायी होता है।

राष्ट्रपति का निर्वाचन

भारतीय राष्ट्रपति का कार्यकाल पद ग्रहण की तिथि से पांच वर्ष है। वह पुनर्निर्वाचित हो सकता है। राष्ट्रपति पद के लिए प्रत्यासी को भारत का नागरिक होना चाहिए। उसकी आयु भी 35 वर्ष से अधिक होनी चाहिए और उसमें संसद के निम्न सदन (लोकसभा) के लिए निर्वाचित होने की योग्यताएँ होनी चाहिए। शासकीय अधिकारियों को राष्ट्रपति नहीं चुना जा सकता। राष्ट्रपति संसद या किसी राज्य विधानमण्डल का सदस्य नहीं हो सकता और न भारत सरकार या राज्य सरकार के अधीन काम का कोई पद भी ग्रहण कर सकता है। उसका निर्वाचन समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली⁷ एवं एकल संक्रमणीय मत के आधार पर एक निर्वाचक मण्डल द्वारा होता है जिसमें संसद के दोनों सदन तथा राज्य विधान-परिषदाँ निर्वाचित सदस्य होते हैं। विभिन्न राज्यों के प्रतिनिधित्व में समानता का प्रयास किया गया है⁸ तथा समस्त राज्यों के मतों एवं सम्पूर्ण संघ के मतों में समानता स्थापित की गयी है। इस उद्देश्य हेतु राष्ट्रपति के निर्वाचन में प्राप्त मतों का मूल्यांकन करने के लिए एक विधि का उल्लेख किया गया है।

राज्य विधानसभा के प्रत्येक सदस्य के मत का मूल्य उस राज्य की जनसंख्या में निर्वाचित सदस्यों की संख्या का भाग देने पर प्राप्त भजनफल में पुनः 1000 का भाग देने पर प्राप्त मतों के बराबर होता है, अर्थात्

$$\frac{\text{राज्य की जनसंख्या}}{\text{निर्वाचित सदस्यों की संख्या}} - 1000$$

संसद के एक निर्वाचित सदस्य के मत का मूल्य राज्यों के कुल निर्वाचित सदस्यों के मतों में दोनों सदनों के निर्वाचित सदस्यों का भाग देने पर जो भजनफल आता है उसका

6 अनुच्छेद 78 (ब)।

7 अनुच्छेद 54

8 अनुच्छेद 55

9 अनुच्छेद 55 (1) एवं (2)

बराबर होता है। मई 1952 ई. में प्रथम राष्ट्रपति के निर्वाचन के समय निर्वाचन मण्डल के 4057 सदस्यों में से 3486 ने मतदान में भाग लिया था। 539 सदस्य एव 2357 राज्य विधानमण्डलों के सदस्यों ने डॉ. राजेन्द्रप्रसाद, विजयी प्रत्याशी, को मत दिये थे।

राष्ट्रपति की निर्वाचन-पद्धति को समानुपातिक पद्धति की संज्ञा दी जाती है, लेकिन यह गलत है। केवल एक प्रतिनिधि का चुनते समय समानुपातिक पद्धति का प्रयोग सम्भव ही नहीं है। वस्तुतः यह वैकल्पिक मत प्रणाली (Alternative Vote System) है। लेकिन डॉ. भीमराव अम्बेडकर ने संविधान सभा में राष्ट्रपति की निर्वाचन पद्धति के लिए 'समानुपातिक प्रतिनिधित्व' शब्द के प्रयोग को उचित मानते हुए यह मत व्यक्त किया था कि इस पद्धति के अधीन अल्पसंख्यकों को भी राज्य के अधिकांश के निर्वाचन को प्रभावित करने के उचित अवसर प्राप्त होंगे। राष्ट्रपति को केवल बहुमत में ही नहीं चुना जाना चाहिए। अब इस उद्देश्य की प्राप्ति समानुपातिक प्रणाली द्वारा ही सम्भव है।¹⁰ उनके इस मत की संविधान सभा में ही आलोचना हुई थी। 1952 ई. में भारतीय संसद ने राष्ट्रपति एवं उप-राष्ट्रपति के निर्वाचन सम्बन्धी विधि का निर्माण किया था। इसके अनुसार विजयी प्रत्याशी के लिए कोटा के बराबर मत प्राप्त करना आवश्यक है। कोटा का निर्धारण कुल प्राप्त सभी मतों में दो का भाग देने पर प्राप्त भाज्यफल में जोड़ देने से होता है। प्रथम बार में ही कोटा के बराबर मत प्राप्त करने पर प्रत्याशी को विजयी घोषित कर दिया जाता है अन्यथा दूसरी पसंदगी के आधार पर मत गिने जाते हैं और इस बार मतों की गणना करने पर कोटा के बराबर मत प्राप्त करने वाले प्रत्याशी को विजयी घोषित किया जाता है। श्री बी. बी. गिरि प्रथम गणना में विजयी न होकर दूसरी गणना में निर्वाचित हुए थे। राष्ट्रपति पद के लिए उम्मीदवारी गतें समदीय विधि द्वारा कड़ी की गयी हैं। अब राष्ट्रपति का नाम संसद एक विधानमण्डल के कम से कम 20 सदस्यों द्वारा प्रस्तावित किया जाना चाहिए। भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के अनुसार राष्ट्रपति के निर्वाचन के समय यदि कोई राज्य विधानसभा मग है तो इससे राष्ट्रपति के निर्वाचन पर कोई विपरीत प्रभाव नहीं पड़ता क्योंकि ऐसी दशा में निर्वाचन प्रक्रिया में केवल एक स्थान रिक्त होता है।

राष्ट्रपति त्यागपत्र देकर अपने पद से पृथक् हो सकता है। उसे महामन्त्रिपरिषद् द्वारा दुराचार के लिए भी पदच्युत किया जा सकता है। महामन्त्रिपरिषद् के नोटिस के 14 दिन पश्चात् ही उस पर लोकसभा या राज्यसभा विचार कर सकती है। इस महामन्त्रिपरिषद् पत्र पर महामन्त्रिपरिषद् प्रस्तुत करने वाले सदन के एक तिहाई सदस्यों के हस्ताक्षर अपेक्षित हैं। उसे अपने बचाव में सदन में उपस्थित होने का अधिकार प्राप्त

है। संसद के एक सदन में आरोप प्रस्तुत करने और दूसरे सदन द्वारा आरोप की जाँच किये जाने की व्यवस्था है। यदि दोनों सदन—लोकसभा तथा राज्यसभा—प्रस्ताव को अपने कुल सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से पारित कर देते हैं तो राष्ट्रपति को अपने पद से पृथक् होना पड़ता है।

राष्ट्रपति की शक्तियाँ

इन्हें निम्न श्रेणियाँ में वर्गीकृत कर सकते हैं

कार्यपालक शक्तियाँ—राष्ट्रपति देश की मुख्य कार्यपालिका है, सशस्त्र सेनाओं का अध्यक्ष है, प्रधानमंत्री एवं प्रधानमंत्री के परामर्श पर मंत्रियों को नियुक्त करता है, अटोर्नी जनरल उसी के द्वारा नियुक्त किया जाता है एवं उसी के प्रसाद पर पदालु रहता है। वह मंत्रिमण्डल के सदस्यों को गोपनीयता की शपथ दिलाता है और भारत सरकार के सभी नियम उसी के नाम पर लिये जाते हैं। उसे शासन संचालन हेतु आवश्यक नियम एवं मंत्रिमण्डल में कार्य विभाजन सम्बन्धी नियम बनाने का अधिकार प्राप्त है।

प्रधानमंत्री का यह कर्तव्य है कि वह मंत्रिमण्डल के सभी नियमों की राष्ट्रपति को सूचना देता रहे। वह राज्यपालों, सर्वोच्च न्यायालय एवं उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों, वित्त-आयोग के सदस्यों, सघीय लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष एवं सदस्यों परीक्षित जाति के विशेषाधिकारी एवं परीक्षित जाति आयोग को नियुक्त करता है। कुछ विशेष परिस्थितियों में वह सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश एवं अन्य न्यायाधीशों एवं उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को पद से पृथक् भी कर सकता है। सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अपने कार्य सम्पादन के लिए निर्मित नियमों को वह मान्यता प्रदान करता है। राज्याध्यक्ष के रूप में वह विदेशी राजदूतों का स्वागत करता है।

कुछ विचारकों के अनुसार राष्ट्रपति को युद्ध एवं शांति तथा संधियाँ करने के अधिकार भी प्राप्त हैं क्योंकि ये कार्य कार्यपालक शक्ति के ही अंग हैं। परंतु इसके विपरीत यह तर्क दिया जाता है कि यह शक्तियाँ संसद को प्राप्त हैं। संविधान में स्पष्ट रूप में यह शक्ति राष्ट्रपति को प्रदान नहीं की है। इनका उल्लेख केवल सघीय सूची में है और संसद को सघ सूची पर विधि निर्माण का अधिकार प्राप्त है, परंतु इसका यह अर्थ नहीं है कि विदेशिक सम्बन्धों, युद्ध, शांति एवं संधि का कार्य संसद को ही सम्पादित करना चाहिए। कार्यपालिका ऐसी स्थिति उत्पन्न कर सकती है कि संसद के लिए युद्ध-घोषणा अनिवार्य हो जाय।

राष्ट्रपति को राज्य के निर्देशन, नियंत्रण एवं समन्वय की शक्तियाँ प्राप्त हैं। सघीय कार्यपालिका इन उद्देश्यों के लिए राज्यों को आवश्यक निर्देश दे सकती है। राष्ट्रीय एवं सैनिक मार्गों के निर्माण एवं इनके निरीक्षण सम्बन्धी कार्यों को सघीय सरकार राज्यों को सौंपे जाने सम्बन्धी तथा रेल मार्ग की रक्षा के लिए राज्यों के अपने-अपने क्षेत्र में आवश्यक कदम उठाने के लिए आदेश दे

सबती है। राष्ट्रपति राज्या म सम-वय हुगु गुरु 'अन्त राज्याय-परिषद' की स्थापना गर सबता है। वे द्र प्रशासित प्रस्था का प्रशासन राष्ट्रपति का दायित्व होता है, वह प्रशासता द्वारा उनका प्रशासन कराता है।¹¹ वह किसी राज्य क राज्यपाल को समीपस्य व-द्र प्रशासित प्रदेश या प्रशासन नियुक्त गर सकता है।

विधायी शक्तियाँ—विधायी क्षेत्र म राष्ट्रपति को व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं। राष्ट्रपति ससद को आहूत, स्मगित एव विघटित गर सता है, परंतु ससद के दो सभा म 6 माह स अधिक वा अ सराल नही हाना चाहिए। वह दोना सदनों को सम्बाधित गर सता है एव उ-ह म दश भेज सकता है। नव निर्वाचन क पश्चात नवीन ससद व प्रथम सत्र एव प्रति वष व प्रथम अधिवेशन म वह नापण दता है एव ससद को आहूत करने के कारणों पर प्रकाश डालता है।

ससद द्वारा पारित समस्त विधेयका पर वह हस्ताक्षर करता है। राष्ट्रपति क हस्ताक्षरों के अभाव म कोई विधेयक विधि नही बन सकता। वह विधेयक को स्वीकृत एव अस्वीकृत कर सकता है तथा पुनर्विचार के लिए उम सदन को लौटा सकता है। यदि विधेयक को संशोधन सहित या बिना संशोधन के पुन पारित कर दिया जाता है तो राष्ट्रपति के लिए उस अपनी स्वीकृति प्रदान करना अनिवार्य होता है। धन विधेयक ससद मे विचाराय प्रस्तुत करने के पूर्व राष्ट्रपति द्वारा प्रमाणित किये जात हैं। किसी राज्य के क्षेत्रफल, सीमा एव नाम परिवर्तन से सम्बन्धित विधेयक को राष्ट्रपति की सिफारिश के बिना समद म प्रस्तुत नही किया जा सकता।¹² वह दोना सदनों का समुक्त अधिवेशन बुला सकता है। वह अध्यादेन जारी कर सकता है।¹³ किसी राज्य या प्रदेश म राष्ट्रपति शासन लागू किय जाने के पश्चात उस राज्य या प्रदेश का प्रशासन राष्ट्रपति क हाथ म आ जाता है।

वित्तीय शक्तियाँ—वजट सहित ममस्त वित्त विधेयका का ससद म राष्ट्रपति द्वारा प्रमाणित किये जाने क पश्चात ही प्रस्तुत किया जाता है। वित्त आयोग एव रेखा निय वक एव महानेखा परीक्षक क प्रतिवेदना को मविधान क अनुसार ससद के समक्ष प्रस्तुत करना राष्ट्रपति का ही काय है। सचिव निधि मे म व्यय राष्ट्रपति के अधिकार म ही किया जा सकता है। आय-कर एव अ-य करो से प्राप्त राजस्व मे राज्यों के भाग को राष्ट्रपति ही निर्धारित करता है।

मायिक शक्तियाँ—राष्ट्रपति का क्षमा प्रदान करने, दण्ड को कम करने या पूर्णरूपेण समाप्त करने का अधिकार होता है। सनिक यायालय द्वारा दिये गये मृत्यु दण्ड को भी वह कम या ममाप्त कर सकता है। स्मरणीय है कि सचीय विधि

11 अनुच्छेद 239

12 अनुच्छेद 3

13 अनुच्छेद 123

के उत्पन्न हेतु प्राप्त दण्ड के सम्बन्ध में राष्ट्रपति को ही क्षमादान आदि का अधिकार प्राप्त है।

संकटकालीन शक्तियाँ¹⁴—संविधान में तीन प्रकार की आपातकालीन या संकट-कालीन स्थितियाँ का उल्लेख किया गया है—(1) युद्ध या आंतरिक विद्रोह से उत्पन्न संकट¹⁵, (2) राज्य या राज्या में संवैधानिक शासनतंत्र की असफलता के कारण उत्पन्न संकट¹⁶, एवं (3) वित्तीय संकट।¹⁷

युद्ध एवं आंतरिक विद्रोह के कारण या उसकी सम्भावना से यदि देश या उसके किसी भाग को असुरक्षा उत्पन्न हो जाय तो राष्ट्रपति संकट काल की घोषणा कर सकता है। ऐसी घोषणा को बाद में राष्ट्रपति समाप्त भी कर सकता है। घोषणा को संसद के दोनों सदन के समक्ष स्वीकृति हेतु रखना आवश्यक है। यदि संसद के दोनों सदन के द्वारा संकटकालीन घोषणा की प्रस्तावों द्वारा पुष्टि नहीं की जाती है तो वह दो माह के पश्चात् स्वतः ही निष्प्रभावी हो जाती है। लोकसभा के विघटित होने के पश्चात् यदि ऐसी घोषणा की जाती है या घोषणा के दो माह के भीतर लोकसभा विघटित हो जाती है तथा राज्यसभा संकटकालीन घोषणा सम्बन्धी प्रस्ताव पारित कर देती है तो नवनिर्मित लोकसभा के प्रथम अधिवेशन के प्रथम दिन के तीस दिन पश्चात् घोषणा स्वतः ही निष्प्रभावी हो जाती है, यदि लोकसभा द्वारा इसके पूर्व घोषणा की पुष्टि सम्बन्धी कोई प्रस्ताव पारित नहीं किया जाता।¹⁸

इस घोषणा के फलस्वरूप केन्द्र की कार्यपालिका शक्ति का क्षेत्र राज्यों तक विस्तृत हो जाता है एवं वह राज्यों का उनकी कार्यपालिका शक्ति के प्रयोग सम्बन्धी निर्देश दे सकती है। इस प्रकार केन्द्रीय संसद का सच सूची के अतिरिक्त अन्य विषयों के सदन में विधि बनाने या कर लगाने या केन्द्रीय अधिकारियों को इन अन्य विषयों में अधिकार देने की शक्ति प्राप्त हो जाती है।¹⁹ 268 से 279 तक के अनुच्छेद स्वतः ही निलम्बित हो जाते हैं या राष्ट्रपति के निर्देशानुसार क्रियावित्त होते हैं।²⁰ बाह्य आक्रमण या आंतरिक अशांति से राज्यों की रक्षा का दायित्व केन्द्र पर होता है।²¹ विभिन्न प्रकार के स्वतंत्रता सम्बन्धी अधिकार (अनुच्छेद 19) संकट-काल में

14 भाग 18

15 अनुच्छेद 352

16 अनुच्छेद 355

17 अनुच्छेद 360

18 अनुच्छेद 352

19 अनुच्छेद 353

20 अनुच्छेद 354

21 अनुच्छेद 355

निलम्बित हो जात है तथा कायपालिका और व्यवस्थापिका द्वारा इनका अतिव्रमण निरोधित पर सर्वोच्च 'यायालय' एवं उच्च 'यायालय' सदन की रक्षा का कोई अधिकार प्राप्त नहीं रह जाता है।

राज्यों में संवैधानिक शासनतन्त्र की विफलता—इसके फलस्वरूप द्वितीय प्रकार की संकटकालीन अवस्था उत्पन्न हो जाती है। राज्य के राज्यपाल सदैव प्रतिबन्धन प्राप्त होने पर कि संविधान की धाराओं के अनुसार राज्य का शासन नहीं चल सकता, सम्बन्धित राज्य में राष्ट्रपति शासन की घोषणा कर दी जाती है और राष्ट्रपति का शासन लागू हो जाता है तथा राज्यपाल के कर्तव्य राष्ट्रपति वहन कर लेता है। राष्ट्रपति को यह घोषणा करने का भी अधिकार है कि विधानमण्डल की शक्तियाँ सदन ने अधिकार के अनुसार प्रयुक्त की जायेंगी। राष्ट्रपति को इस प्रकार की घोषणा की प्रमाणीकरण के लिए आवश्यक बहम उठाने का अधिकार है परन्तु उच्च 'यायालय' सम्बन्धी शक्तियाँ राष्ट्रपति स्वयं वहन नहीं कर सकता है और न उच्च 'यायालय' सम्बन्धी किसी संवैधानिक प्रावधान को निलम्बित ही कर सकता है। इस प्रकार की घोषणा को राष्ट्रपति किसी अन्य परिवर्ती घोषणा द्वारा समाप्त कर सकता है। यह घोषणा प्रारम्भ में 6 माह के लिए की जाती है और 6 6 माह करके इसे अधिकतम तीन वर्ष की अवधि के लिए बढ़ाया जा सकता है।

राष्ट्रपति शासन-काल में राज्य विधानमण्डल की शक्तियों का प्रयोग सदन के आदेशानुसार किया जा सकता है। सदन इन शक्तियों को राष्ट्रपति को प्रदान कर सकती है या इन शक्तियों को वह जिसे चाहे प्रदत्त करने का अधिकार दे सकती है। राष्ट्रपति लोकसभा के सनावसान काल में सचिव निधि में से व्यय के लिए धन स्वीकृत कर सकता है परन्तु बाद में सदन द्वारा उसकी पुष्टि आवश्यक है।²² शासन द्वारा अनुच्छेद 19 के अधीन प्राप्त स्वतन्त्रताओं को इस संकट काल में निलम्बित किया जा सकता है और 'यायालय' को प्राप्त मौलिक अधिकारों के रक्षा सम्बन्धी अधिकारों को भी निलम्बित किया जा सकता है।²³

संवर्ष 1951 ई. में पञ्जाब में और उसके पश्चात् अनेक राज्यों में राष्ट्रपति शासन लागू किया जा चुका है। उत्तर प्रदेश में राष्ट्रपति शासन अभी तक तीन बार लागू हो चुका है।

वित्तीय संकटकालीन घोषणा—यह विश्वास होने पर कि भारत या उसके किसी भाग की वित्तीय साधन खतरा उत्पन्न हो गया है, राष्ट्रपति संकट-काल की घोषणा कर सकता है। राष्ट्रपति की परिवर्ती घोषणा के द्वारा ऐसी संकटकालीन व्यवस्था निरस्त भी की जा सकती है। वित्तीय घोषणा सम्बन्धी आदेश को सदन के दोनों

सदना के समक्ष प्रस्तुत करना आवश्यक है। वित्तीय सबट-काल में वे अपनी कार्यपालिका शक्ति के अंतर्गत किसी भी राज्य का निर्धारित वित्तीय नियमों एवं अन्य निर्देशों का पालन हेतु आवश्यक निर्देश दे सकता है। सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों सहित राज्यों एवं संघीय निकायों के न्यायाधीशों एवं मंत्रियों के समक्ष आदेशों द्वारा दिए जा सकते हैं। राज्य विधानमण्डलों द्वारा पारित समस्त धन-विधेयों का राष्ट्रपति के विचारार्थ प्रस्तुत करने के आदेश भी दिए जा सकते हैं।

राष्ट्रपति की स्थिति

भारतीय संवैधानिक प्रणाली में राष्ट्रपति की स्थिति को लेकर संविधान के प्रारम्भ से ही गम्भीर विवाद उठ खड़ा हुआ है। अधिवक्तागण (Lawyers) संवैधानिक विधि की सीमाओं के परे दखने में विश्वास नहीं करते हैं और संविधान की भाषा के आधार पर ही उसकी भावना का भी निर्धारण करते हैं। उनकी दृष्टि में राष्ट्रपति अधिनायक (despot) है तथा संविधान के अंतर्गत विरोध अवस्थाओं में वह एक अधिनायक या शानासाह बन सकता है। श्री बनर्जी की दृष्टि में यह अधिवक्तावादों की दृष्टिकोण अत्यधिक संकीर्ण एवं विधिक होता है और अधिकांश संवैधानिक मामलों की तरह यह दृष्टिकोण भी तथ्या के विपरीत होता है।²⁴ इसके ठीक विपरीत राजनीति के यथार्थवादी विचारकों या राजनीति शास्त्रियों का दृष्टिकोण है। इनकी दृष्टि में किसी देश के संविधान का केवल लिखित रूप ही नहीं होता है। अभिसमय एवं परम्पराएँ जो संवैधानिक नतिकता के नियम माने जाते हैं, संविधान का अत्यधिक महत्वपूर्ण भाग होते हैं। अतः संविधान की व्याख्या करते समय उसके बाह्य रूप का ही नहीं अपितु प्रशासकीय यथार्थता (Administrative realities) एवं उसकी आन्तरिक कार्यप्रणाली को भी ध्यान में रखना चाहिए। इस मत का अनेक यथार्थवादी विचारक भी समर्थन किया है। अतः संविधान को पूर्णरूपेण संवैधानिक परम्पराओं एवं संवैधानिक विधि के संदर्भ में ही समझा जा सकता है। फलतः राजनीति के यथार्थवादी विचारकों की दृष्टि में देश की महत्वपूर्ण राजनीतिक संस्थाओं का अध्ययन करते समय हम संविधान की केवल विशुद्ध विधिक व्यवस्था का ही अध्ययन नहीं करना चाहिए अपितु प्रयोग, परम्पराओं, रीति रिवाजों अभिसमयों का भी पूरी तरह से ध्यान में रखना चाहिए। ये संविधान के अविधिक (non legal) नियम होते हैं, न कि अविधिक (illegal) नियम।

राष्ट्रपति की यथार्थ स्थिति जानने के लिए विगत 25 वर्षों में उसके व्यावहारिक स्वरूप का अध्ययन वाञ्छनीय है। परन्तु पर्याप्त साहित्य उपलब्ध नहीं है जिस पर हम कोई निश्चित निष्कर्ष निर्धारित कर सकें। केवल एक बार राष्ट्रपति पद के निर्वाचन के लिए संघ हुआ है। विगत 25 वर्षों में संवैधानिक इतिहास के आधार

पर यह कहा जा सकता है कि मूलतः तीन राष्ट्रपतियाँ एवं वर्तमान राष्ट्रपति ने अपनी शक्तियाँ की विधिक धारणा को मायता नहीं दी है। अर्थात् सभी संवैधानिक अध्यक्ष के रूप में कार्य करते रहे हैं। संसदीय प्रणाली व मान्य सिद्धांत के अनुसार कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग राष्ट्रपति के नाम पर केन्द्रीय मंत्रिमण्डल करता है। यही अधिकांश संविधान-निर्माताओं का भी मत था। व भारतीय राष्ट्रपति का ब्रिटिश क्राउन व समरूप मानते थे। संविधान के प्रारूप का प्रस्तुत करत समय डा. भीमराव अम्बेडकर ने कहा था कि "संविधान द्वारा शासन के किस स्वरूप की कल्पना की गयी है? भारतीय संघ का अध्यक्ष संघ का राष्ट्रपति नामक पदाधिकारी है। यह नाम हमें संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति की याद दिलाता है। लेकिन दोनों के नाम में समानता के अतिरिक्त अमेरिका के प्रचलित शासन तथा प्रारूप में प्रस्तावित शासन में कोई समानता नहीं है। दोनों में मौलिक भेद हैं।" अमेरिकी राष्ट्रपति कार्यपालिका एवं प्रशासन का प्रमुख होता है। "प्रारूप के अधीन भारतीय राष्ट्रपति की स्थिति इंग्लैंड के संविधान के अंतर्गत राजा जैसी है। वह राज्य का अध्यक्ष है, शासन का नहीं। वह राष्ट्र का प्रतीक है, राष्ट्र पर शासन नहीं करता। प्रशासन में उसकी स्थिति औपचारिक है। भारतीय राष्ट्रपति अपने मंत्रियों के परामर्श को मानने के लिए बाध्य होगा। वह न तो उनकी इच्छा के विरुद्ध कार्य करेगा, न कुछ कर सकेगा। जब तक मंत्रियों का सदन बहुमत है, भारतीय राष्ट्रपति का कोई शक्ति प्राप्त नहीं है। अमेरिकी शासन कार्यपालिका एवं व्यवस्थापिका के शक्ति पृथक्करण पर आधारित है। (भारतीय) संविधान का प्रारूप इस सिद्धांत को स्वीकार नहीं करता है। संसदीय प्रणाली में उत्तरदायित्व पर अधिक बल दिया जाता है। इसकी अपेक्षा असंसदीय प्रणाली में स्थायित्व पर अधिक बल दिया जाता है। प्रारूप समिति ने संसदीय कार्यपालिका के प्रावधान द्वारा स्थायित्व की अपेक्षा उत्तरदायित्व का अधिक महत्व दिया है। एक दूसरे अवसर पर डॉ. अम्बेडकर ने कहा था कि 'ऐसा कोई मामला नहीं है जिससे दारे में राष्ट्रपति प्रधानमंत्री या उसके मंत्रिमण्डल के परामर्श के बिना कार्य कर सके।' डा. अम्बेडकर के इस मत का कि भारत का संविधान संसदीय प्रणाली को स्थापना करता है, अनेक समस्याओं ने समर्थन किया था। उदाहरणार्थ, श्री कृष्णमाचारी ने कहा था कि (संविधान) समाज में राज्यों व केन्द्र में उत्तरदायी शासन व सिद्धांत को स्वीकार किया है। श्री कृष्णमाचारी ने यह भी कहा था कि संविधान का एक दावा यह बताया गया है कि कहीं भी राष्ट्रपति का संवैधानिक अध्यक्ष नहीं कहा गया है, इससे संविधान

म राष्ट्रपति की शक्तियाँ क बारे में सन्देह उत्पन्न होगा। राष्ट्रपति की स्थिति अमेरिकी राष्ट्रपति की तरह नहीं है। राष्ट्रपति को तो प्रधानमंत्री के परामर्श पर कार्य करना पड़ेगा जब वह निरंकुश नहीं हो सकता।”²⁸ श्री के. सत्यानन्द का मत था कि संविधान सभा ने संसदीय प्रणाली की स्थापना की है और इसी को आधार मानकर सम्पूर्ण संविधान रचा गया है।²⁹ डॉ. राजे द्रप्रसाद ने जो संविधान सभा के अध्यक्ष थे एवं भारत के प्रथम राष्ट्रपति बने, स्वयं कहा था कि अमेरिका में कार्यपालिका एवं व्यवस्थापिका दोनों ही निर्वाचित होती हैं और दोनों की समान शक्तियाँ होती हैं। ब्रिटिश प्रणाली में बशानुगत राजा होता है जो सम्मान एवं शक्ति का स्रोत है परन्तु वह सभी शक्तियाँ का उपयोग नहीं करता। “हमें निर्वाचित राष्ट्रपति एवं निर्वाचित कार्यपालिका में सम्बंध स्थापित करना है और इस प्रयत्न में हमने ब्रिटिश सम्राट की स्थिति को राष्ट्रपति की स्थिति स्वीकार किया है। राष्ट्रपति की स्थिति संवैधानिक राष्ट्रपति की है।” राष्ट्रपति मंत्रिमण्डल का परामर्श मानने के लिए बाध्य है। जहाँ तक मुझे ज्ञात है संविधान में ऐसा कोई स्पष्ट प्रावधान नहीं है कि राष्ट्रपति के लिए प्रधानमंत्री की राय मानना आवश्यक है। परन्तु यह आशा की जाती है कि इंग्लैण्ड का राजा जिस प्रकार अपने मंत्रियों के परामर्श पर कार्य करता है, वही अतिसमय इस देश में स्थापित होगा और संविधान के शब्दों के कारण नहीं अपितु स्वयं अतिसमयों के विकास के कारण वह संवैधानिक राष्ट्रपति होगा।³⁰ भारत के प्रथम प्रधानमंत्री प. जवाहरलाल नेहरू ने भी समय समय पर यही मत व्यक्त किया है। उनके अनुसार, “हमारा संविधान अमेरिकी प्रणाली पर आधारित नहीं है अपितु ब्रिटिश प्रणाली पर आधारित है।”³¹ एक दूसरे अवसर पर नेहरू जी ने कहा था कि हमारे देश का संविधान संसदीय प्रजातन्त्र की स्थापना करता है।³² इंग्लैण्ड की ब्रिटिश संसदीय प्रणाली से अपने दीर्घकालीन सम्पर्क के कारण हम ब्रिटिश संसदीय संस्थाओं की दृष्टि से सोचने के लिए बाध्य थे।³³ हमने संसदीय प्रणाली का चुनाव जान बूझकर किया है क्योंकि हम इस प्रणाली से पूर्व परिचित हैं। हमारी दृष्टि में नवीन परिस्थितियाँ हमारी परम्पराओं के अनुरूप हैं और यह प्रणाली अद्य दशा विशेष कर इंग्लैण्ड में सफलतापूर्वक चलती रही है।³⁴ प्रारूप समिति के एक अन्य सदस्य श्री क. हेमलाल मणिकलाल मुशी ने संविधान सभा में कहा था कि संघीय संविधान समिति के

28 Ibid, pp 956 57

29 Ibid pp 965 66

30 Ibid, p 988

31 Lok Sabha Debates, 5th July, 1952

32 Lok Sabha Debates 25th Feb, 1955

33 Speeches of Jawahar Lal Nehru Vol VII, 1953 57, p 142

34 Ibid pp 155 56

प्रारम्भिक अधिवेशन में ही एक-दो सदस्यों ने विरोध से यह तय हो चुका था कि हमारे केन्द्रीय शासन ब्रिटिश प्रणाली पर आधारित होगा और हमने अमेरिकी प्रणाली को अस्वीकार कर दिया था। इंग्लैंड की कायपालिका सर्वाधिक शक्तिशाली एवं अधिक नमनीय है, कायपालिका शक्ति मंत्रिमण्डल में निहित है जिसे निम्न सदन का बहुमत प्राप्त होता है तथा सविधान के अधीन वित्तीय शक्तियाँ भी प्राप्त होती हैं।³⁵ स्पष्ट है कि सविधान समा ने संसदीय प्रणाली की स्थापना की थी और डॉ अम्बेडकर की दृष्टि में सविधान के अनुसार राष्ट्रपति के लिए मंत्रिमण्डल के परामर्शानु-
काय करना बंधनकारी है।³⁶

समय समय पर राष्ट्रपति की स्थिति के सम्बन्ध में तीव्र विवाद उत्पन्न रहे हैं। अवकाश ग्रहण करने के कुछ समय पूर्व डा राजेन्द्रप्रसाद ने सावजनिक रूप से कहा था कि राष्ट्रपति की शक्तियाँ ब्रिटिश सम्राट के समकक्ष मानना सविधान की गलत व्याख्या है। सविधान में ऐसी कोई धारा नहीं है जो स्पष्ट शब्दों में मंत्रिमण्डल के परामर्शानुसार ही कार्य करना राष्ट्रपति के लिए आवश्यक बनाती हो। इंग्लैंड की व्याख्या का अनुगमन करना हमारे लिए आवश्यक नहीं है क्योंकि दोनों देशों की परि-
स्थितियों में अंतर है।³⁷

उनके द्वारा व्यक्त इन विचारों ने संवैधानिक दृढ़ प्रारम्भ कर दिया। परस्पर विरोधी विचार प्रस्तुत किये गये। राष्ट्रपति को संवैधानिक अध्यक्ष मानने वालों ने अपने पक्ष में निम्न तक प्रस्तुत किये हैं

- (1) वे डॉ अम्बेडकर डा राजेन्द्रप्रसाद एवं सविधान समा के अन्य सदस्यों के उपरोक्त उल्लिखित तर्कों को अपने समर्थन में उपस्थित करते हैं।
- (2) मंत्रिमण्डल सामूहिक रूप से लोकसभा के प्रति उत्तरदायी है [अनु 75 (3)]।
- (3) शासन की नीतियों के लिए राष्ट्रपति लोकसभा के प्रति उत्तरदायी नहीं है।
- (4) अनुच्छेद 78 के अंतर्गत प्रधानमंत्री का यह दायित्व है कि संघीय प्रशासकीय मामला एवं विधान सम्बन्धी निर्णय (decisions) की सूचना उसके द्वारा राष्ट्रपति को दी जाय। यहाँ 'निर्णय' शब्द का प्रयोग यह स्पष्ट करता है कि निर्णय मंत्रिमण्डल करेगा, न कि राष्ट्रपति।
- (5) राष्ट्रपति को कोई स्वविवेकीय शक्तियाँ प्रदान नहीं की गयी हैं [अनुच्छेद

35 *Constituent Assembly Debates*, p 984
36 *Ibid* p 974

37 भारतीय विधि सन्स्थान के उद्घाटन-अवसर पर दिया गया भाषण (नवम्बर 28, 1960)।

74 (1)।] मंत्रिमण्डल का परामर्श मानने के लिए राष्ट्रपति बाध्य है। स्मरणीय है कि राज्यपाल को अनुच्छेद 163 (2) के अंतर्गत कुछ स्वविवेकीय शक्तियां प्रदान की गयी हैं। राष्ट्रपति को ऐसी कोई शक्ति प्राप्त नहीं है।

(6) संविधान निर्माता भारत शासन अधिनियम, 1935 एवं उसकी काय-पद्धति से प्रभावित थे। भारत शासन अधिनियम, 1935 के अंतर्गत गवर्नर जनरल को प्राप्त सभी स्वविवेकीय शक्तियां नवीन संविधान में राष्ट्रपति को प्रदान नहीं की गयी हैं, यद्यपि राष्ट्रपति के सदन में यह व्यवस्था स्वीकार की गयी है कि वह मंत्रिमण्डल के परामर्शानुसार कार्य करेगा।

दूसरे पक्ष अर्थात् जो राष्ट्रपति के लिए मंत्रिमण्डल का परामर्श मानना आवश्यक नहीं मानते, अपने पक्ष में निम्न तक प्रस्तुत करते हैं

(1) अनुच्छेद 74 (1) में यह कहा गया है कि प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में एक मंत्रि परिषद् होगी जो राष्ट्रपति को उसके कार्यों में परामर्श देगी। इस या अन्य अनुच्छेदों में यह नहीं कहा गया है कि राष्ट्रपति के लिए मंत्रिमण्डल का परामर्श मानना बंधनकारी है।

(2) संविधान द्वारा राष्ट्रपति को कुछ ऐसी शक्तियां दी गयी हैं जिनका प्रयोग उसे स्वविवेक से करना चाहिए। उदाहरणार्थ—

(क) अनुच्छेद 111 के अनुसार धन विधेयको के अतिरिक्त अन्य विधेयको को राष्ट्रपति अस्वीकृत कर सकता है। प्रश्न यह है कि संसदीय प्रणाली में जब मंत्रिमण्डल के समर्थन के बिना कोई विधेयक पारित नहीं हो सकता है, तो फिर राष्ट्रपति को निषेधाधिकार प्रदान करने की क्या आवश्यकता थी?

(ख) अनुच्छेद 78 (ब) के अनुसार राष्ट्रपति को प्रधानमंत्री से सूचना प्राप्त करने का अधिकार है। इस शक्ति को राष्ट्रपति प्रधानमंत्री के परामर्श से प्रयोग नहीं करेगा।

(ग) प्रधानमंत्री का चुनन का अधिकार राष्ट्रपति को है। किसी दल के स्पष्ट बहुमत के अभाव में राष्ट्रपति का विवेक ही इस निर्णय में निर्णायक हो सकता है।

(घ) यदि कोई विधेयक राष्ट्रपति की दृष्टि में नीति निर्देशक तत्वों के विपरीत है तो वह मंत्रिमण्डल के परामर्श के बिना ही उसे अस्वीकृत कर सकता है।

(ङ) राष्ट्रपति किसी ऐसे विधेयक पर जो पुनः पारित किया गया हो, निषेधाधिकार का प्रयोग नहीं कर सकता।³⁸ इसका अर्थ यह हुआ कि प्रथम बार किसी विधेयक को अस्वीकार करने की उसकी शक्ति वास्तविक है। संविधान द्वारा राष्ट्रपति को निषेधाधिकार देने का यही अर्थ है कि उसे इस शक्ति का स्वविवेक से प्रयोग करने की स्वतंत्रता है।

(२) ससद व रिपटन व पश्चात् हीन वाले नव निर्वाचना म मंत्रिमण्डल के पराजित हो पर मंत्रिमण्डल द्वारा ससद को पुन विघटित करने सम्बन्धी परामर्श को अस्वीकार करने के लिए गया राष्ट्रपति स्वतः नहीं है ? वस्तुतः वह मंत्रिमण्डल की ऐसी अनतिवर्तीयता का अस्वीकार करने की पूर्ण शक्ति रखता है और मंत्रिमण्डल के निर्माण म भी पूर्ण स्वतन्त्र होगा ।

(३) ब्रिटिश संविधान की परिस्थितियाँ निम्न हैं । अतः ब्रिटिश संविधान अनुसार भारतीय राष्ट्रपति का नाममात्र का अध्यक्ष मानना उचित नहीं है । लिखित संविधान प्रणाली भारत म अलिखित ब्रिटिश अभिसमया की कल्पना एवं अनुगमन लाभक है ।

(४) भारतीय राष्ट्रपति निर्वाचित अध्यक्ष है जबकि ब्रिटिश राजा वंशानुगत है । निर्वाचित भारतीय राष्ट्रपति को केवल नाममात्र का अध्यक्ष मान समझना भूल है ।

(५) भारतीय संघीय प्रणाली म राष्ट्रपति से केन्द्र व राज्यों के मध्य सम्बन्ध वृत्तों के रूप म प्रभावशाली भूमिका निभाने की आशा की जाती है । यह सम्भव है कि वह इस भूमिका का निभाने समय अपने मंत्रिमण्डल की राय को स्वीकार न कर सके । उदाहरण के लिए केन्द्र म किसी एक दल का बहुमत है और राज्य या राज्या म दूसरे दल का । क्या राष्ट्रपति को किसी राज्य म नाममात्र के राजनीतिक कारणों से प्रेरित के द्वीय शासन के राष्ट्रपति शासन की स्थापना सम्बन्धी सुझाव को मान लेना चाहिए ? ऐसे अवसरों पर उससे स्वविवेक के प्रयोग की आशा की जाती है ।

(६) पिछड़ी तथा परिगणित जातियों की दशा को जाचने के लिए आयोग की नियुक्ति का अधिकार राष्ट्रपति को प्राप्त है । संविधान म 'as he thinks fit' शब्दों का प्रयोग किया गया है ।³⁹ संविधान निर्माताओं ने इस सम्बन्ध म राष्ट्रपति को स्वविवेकीय शक्ति देना इस कारण आवश्यक समझा था कि राष्ट्रपति परिगणित जातियों के हितों निष्पक्षतापूर्वक कार्य कर सके । अनुच्छेद 339 म as you think fit शब्दों का प्रयोग नहीं किया गया है । इससे उपरोक्त मत की पुष्टि होती है ।

(७) राष्ट्रपति को आन्ध्र प्रदेश एवं पञ्जाब के लिए क्षेत्रीय समितियाँ नियुक्त करने का अधिकार प्रदान किया गया है । क्या इस शक्ति का प्रयोग भी उसे केन्द्रीय मंत्रिमण्डल के परामर्शानुसार ही करना चाहिए ?

(८) संविधान म स्पष्ट रूप से राष्ट्रपति की स्वविवेकीय शक्तियों का उल्लेख

न होने का यह अर्थ नहीं कि उस कोई स्वविवेकीय शक्तिया प्राप्त ही नहीं है। श्री के.एम. मुखर्जी के अनुसार राष्ट्रपति संविधान को निष्ठापूर्वक क्रियान्वित करने तथा उसकी रक्षा एवं सुरक्षा को शपथ ग्रहण करता है।⁴⁰ अतः वह भारत की एकता, कल्याण एवं सुरक्षा के लिए उत्तरदायी है। इस दायित्व के निर्वाह के लिए उसे स्वविवेकीय शक्तियाँ प्राप्त हैं। इसके अतिरिक्त महत्वपूर्ण मामलों में सर्वोच्च न्यायालय का परामर्श लेने तथा सत्रकाल में संविधान के अंशों को निलम्बित करने के सदन में उसे स्वविवेकीय शक्तियाँ प्राप्त हैं। महाधिवक्ता (अटोर्नी जनरल) की नियुक्ति के सम्बन्ध में उसे स्वविवेकीय अधिकार हैं।⁴¹

(9) यदि राष्ट्रपति को यह विश्वास हो जाय कि राज्य की जनसंख्या का पर्याप्त भाग यह चाहता है कि उस राज्य में बोली जान वाली किसी भाषा को मायता दी जाय तो उस भाषा को उस राज्य या उसके किसी भाग में शासकीय मायता दी जानी चाहिए।⁴² स्पष्ट है, राष्ट्रपति का यह शक्ति स्वविवेकानुसार प्रयोग करनी चाहिए।

(10) राष्ट्रपति पर संविधान के उल्लंघन के लिए महाभियोग लगाया जा सकता है। प्रश्न यह है कि जब सभी कार्य राष्ट्रपति मन्त्रिपरिषद् के परामर्शानुसार करता है तो उस पर महाभियोग लगाने की व्यवस्था ही क्या की गयी है?

श्री के.एम. मुखर्जी ने राष्ट्रपति की स्थिति की तकपूर्ण समीक्षा की है। उसका सार निम्नवत् है⁴³

‘संविधान सभा प्रारम्भ से ही संसदीय शासन के पक्ष में थी। सरदार पटेल तथा श्री अल्लादी कृष्णस्वामी अय्यर ने संसदीय प्रणाली का समर्थन किया था। केवल श्री के.टी. शाह अमेरिकी ढंग की शासन प्रणाली के पक्ष में थे। इस मत को स्वीकार नहीं किया गया। संविधान सभा का मत था कि मन्त्रीगण बहुमत में से चुन जायें एवं संविधान के अनुसार कार्य करें। परन्तु यह सब विचार उस समय व्यक्त किये गये थे जब मन्त्रिमण्डल तथा राष्ट्रपति के सम्बन्धों पर विचार नहीं हो रहा था।’⁴⁴

‘संविधान सभा का मत था कि राष्ट्रपति नाममात्र का अध्यक्ष नहीं है। प. जवाहरलाल नेहरू ने संविधान सभा में स्वयं कहा था कि हम राष्ट्रपति को फ्रेञ्च

40 उप राष्ट्रपति एवं मन्त्रीगण केवल संविधान के अनुसार कार्य करने की शपथ लेते हैं। अतः राष्ट्रपति और मन्त्रियों की शपथ से दायित्व सम्बन्धी भेद स्पष्ट है।

41 Munshi, K. M. *President under the Indian Constitution* 1967, p. 35

42 अनुच्छेद 347

43 श्री मुखर्जी संविधान सभा के सदस्य एवं प्रसिद्ध अधिवक्ता थे। देखिए उनकी पुस्तक ‘*The President under the Indian Constitution*, (1967)

44 *Ibid* pp. 2, 3 and 6

राष्ट्रपति की भाँति नाममात्र का अध्यक्ष नहीं बनाना चाहत। उसका पद महान् शक्ति एवं अधिकार का है।⁴⁵ मुशी के अनुसार अधिकार (Authority) का अर्थ नाममात्र की सत्ता से नहीं है।⁴⁶

“डॉ अम्बेडकर भी राष्ट्रपति की स्थिति (position) के बारे में स्थिर एवं स्पष्ट मत नहीं रखते थे। एक अवसर पर उन्होंने भारतीय राष्ट्रपति को इंगलण्ड राजा के समकक्ष माना था।⁴⁷ दूसरे अवसर पर उनके अनुसार राष्ट्रपति नाममात्र अध्यक्ष है एवं मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर ही वेबल कार्य करेगा।⁴⁸ एक तीसरे अवसर पर डॉ अम्बेडकर ने भारतीय राष्ट्रपति को इंगलण्ड के राजा की भाँति ती शक्तियों—परामर्श देने, प्रोत्साहित करने एवं चेतावनी देने—के अधिकार से युक्त बताया है।⁴⁹”

“सविधान सभा के अनेक सदस्यों की राय थी कि राष्ट्रपति को अधिक शक्तियाँ दी जा रही है।” इसके अतिरिक्त ‘डा अम्बेडकर एवं डॉ अल्ताफी स्वामी अय्यर के राष्ट्रपति के सम्बन्ध में जो मत हैं वे उनके व्यक्तिगत मत हैं, न कि सविधान सभा के।⁵⁰”

“सविधान सभा में दो बार यह प्रश्न उठा था कि क्या राष्ट्रपति सविधानानुसार राष्ट्रीय मन्त्रिमण्डल का परामर्श मानने के लिए बाध्य है? स्वयं डा राजेन्द्रप्रसाद ने पूछा था कि क्या राष्ट्रपति मन्त्रिमण्डल की राय मानने को बाध्य है? डा अम्बेडकर का मत था कि ‘aid and advise’ शब्द इस सम्बन्ध में पर्याप्त हैं। फिर भी डॉ राजेन्द्र प्रसाद ने इस बात पर बल दिया था कि हम सविधान में यह स्पष्ट कर देना इस पर डॉ अम्बेडकर ने कहा था कि सविधान में राष्ट्रपति सम्बन्धी ment of Instructions (निर्देशों) की व्यवस्था की जायेगी। परन्तु प्रारूप को निर्देशों का विचार स्वीकार्य नहीं था।⁵¹”

“दूसरी बार श्री हरिविष्णु कामय ने यह मत व्यक्त किया था कि सविषय यह कही स्पष्ट नहीं है कि राष्ट्रपति मन्त्रिमण्डल की राय मानने को बाध्य है। अ-

45 *Constituent Assembly Debates*, Vol IV, p 734

46 “Authority is something more than command something it combines with reason —Munshi K M *op cit*, p 7

47 *Constituent Assembly Debates*, Vol VII p 32

48 *Ibid*, Vol VIII, p 215

49 *Ibid*, Vol VII, p 1158

50 Munshi K M *op cit*, p 9

51 *Constituent Assembly Debates*, Vol X pp 269 71

डॉ० राजेन्द्रप्रसाद ने अपने अन्तिम भाषण में यह कहा था कि कुछ व्यक्ति राष्ट्रपति को अधिक शक्ति देने की शिकायत करते हैं।”

“श्री के एम मुशी के अनुसार संविधान निर्माताओं ने राष्ट्रपति को ब्रिटिश राजा के समकक्ष कभी नहीं माना था, भले ही भारत में ब्रिटिश संसदीय प्रणाली को स्वीकार किया हो। अपने मत की पुष्टि में उन्होंने निम्न तक दिये हैं

(क) निर्वाचित भारतीय राष्ट्रपति की स्थिति बशानुगत ब्रिटिश राजा के समान नहीं हो सकती।

(ख) भारतीय राष्ट्रपति की स्थिति सुस्पष्ट संवैधानिक उपबन्धों पर आधारित है, न कि ब्रिटिश राजा की तरह ऐतिहासिक विकास पर।

(ग) भारतीय राष्ट्रपति पर महाभियोग लगाया जा सकता है लेकिन ब्रिटिश सम्राट पर नहीं।”⁵²

श्री मुशी के अनुसार राष्ट्रपति मंत्रिमण्डल का परामर्श केवल कार्यपालक शक्तियों के सम्बन्ध में ही मानने को बाध्य है। स्वविवेकीय शक्तियों के सम्पादन में मंत्रिमण्डल का परामर्श बाधनकारी नहीं है। कुछ मामलों में राष्ट्रपति सीधे अर्थात् मंत्रिमण्डल के परामर्श बिना ही कार्य कर सकता है, जैसे—

(क) मंत्रिमण्डल के न होने की अवस्था में।⁵³

(ख) जब राष्ट्रपति परमाधिकार का प्रयोग कर रहा हो।

(ग) जब देश संकट में हो।

(घ) जब संविधान को खतरा हो।

(ङ) जब शपथ के अनुसार आचरण करना आवश्यक हो।

“संविधान के अनेक उपबन्धों में राष्ट्रपति की शक्ति एवं उसके सन्दर्भ में ऐसे शब्दों का प्रयोग किया गया है जिनसे राष्ट्रपति में स्वविवेक का निहित होना स्पष्ट होता है। जैसे अनु 123, 347, 352, 356, 357 में ‘is satisfied’ शब्द, ‘is of opinion’ [अनु 124 (3)], ‘consent’ (अनुच्छेद 127) ‘determine’ (अनु 128), ‘deem necessary’ [अनु 124 (2)] ‘decision’ (अनु 103) ‘pleasure’ [अनु 72 (2)], ‘previous sanction’ (अनु 304 एवं 309) आदि।”

श्री मुशी के अनुसार, “राष्ट्रपति की कुछ शक्तियाँ मन्त्रीमण्डलेत्तर (supra ministerial) हैं। ये ऐसे मामले हैं जिनमें मन्त्रिमण्डल की राय एवं परामर्श पर विश्वास नहीं किया जा सकता। जैसे—

52 *Constituent Assembly Debates*, Vol XI, p 988

53 Munshi, K M *op cit* p 13

54 लेकिन ऐसी कल्पना नहीं की जा सकती क्योंकि पदत्याग के पश्चात् भी मन्त्रिमण्डल नवीन मन्त्रिमण्डल के पद ग्रहण करने तक कार्य करता रहता है।

(क) सदन का विश्वास प्राप्त न कर सकने वाले प्रधानमंत्री एवं मंत्रिमण्डल को पदच्युत करने के सम्बन्ध में,

(ख) जनता का सही अर्थों में प्रतिनिधित्व न करने वाली लोकसभा के विघटन के सम्बन्ध में,

(ग) संकट काल में मंत्रिमण्डल का देश की रक्षा में असफल रहने पर सर्वोच्च सेनापति की शक्तियों का उपयोग के सम्बन्ध में ।'

मुशी का मत है कि 'राष्ट्रपति की जनता के प्रति एवं मंत्रिमण्डल को सदन के प्रति उत्तरदायी ठहराया गया है।' अतः आवश्यकतानुसार राष्ट्रपति, श्री सधानम क शब्दों में, सभी शक्तियों का प्रयोग कर सकता है। सविधान निर्माता राष्ट्रपति को राष्ट्रीय एकता की रक्षा एवं राजनीतिक शक्ति बनाना चाहते थे। उन्हीं के दलीय व्यवस्था से ऊपर रख कर सविधान के रक्षक का पद देने का इच्छुक थे। उनका प्रधान दायित्व संसदीय लोकतन्त्र को अस्थाचारित्व में परिणत होना से रोकना है।⁵⁵

उपरोक्त विश्लेषण सविधान के उपबन्धों की विधि एवं तकपूर्ण व्याख्या पर आधारित है। व्यवहार में विगत 25 वर्षों में राष्ट्रपतियों ने संवधानिक अध्यक्ष की भूमिका निभायी है। प्रथम राष्ट्रपति डॉ. राजेन्द्रप्रसाद देश के प्रमुख एवं गणमाय नेता थे। उन्होंने अपने राष्ट्रपतित्व-काल में वास्तविक शक्तियों का उपयोग का कमी प्रयत्न नहीं किया और सदैव मंत्रिमण्डल के परामर्शानुसार ही कार्य किया था। हिंदू कोड बिल पर उन्होंने मंत्रिमण्डल को अपने नियंत्रण पर पुनर्विचार के लिए कहा था। यह मंत्रिमण्डल का परामर्श था, न कि आज्ञा। फलस्वरूप मंत्रिमण्डल ने हिंदू कोड बिल को अपने मूल रूप में पारित नहीं किया। डा. राजेन्द्रप्रसाद ने सम्भीरतापूर्वक नाममात्र या संवैधानिक अध्यक्ष की भूमिका निभायी थी। यदि मंत्रिमण्डल सदैव असहमत रहे तो भी उन्होंने मंत्रिमण्डल—प्रधानमंत्री—का कमी विरोध नहीं किया। अतः राष्ट्रपति राजेन्द्रप्रसाद ने संवधानिक अध्यक्ष की भूमिका निभाते हुए स्वस्थ अभिसमय का निर्माण किया था। परवर्ती राष्ट्रपतियों डा. राजाकृष्णन् डॉ. जवाहर लाल नेहरू एवं श्री बी. बी. पटेल ने उसी का अनुसरण किया है। यह अभिसमय भारत के सविधान की मूल भावना एवं साम्राज्य योजना के अनुरूप ही है। राष्ट्रपति का धार्मिक शक्ति देने का अर्थ है एक स्थान में दा तलवार (प्रधानमंत्री एवं राष्ट्रपति)। फिर राष्ट्रपति अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित है। प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित एवं निरन्तर समर्थन के प्रति उत्तरदायी शासन-व्यवस्था में अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित राज्याध्यक्ष को वास्तविक शक्तियाँ प्रदान करना लोकतन्त्र पर रोक (brake) लगाने के समान होगा। यही नहीं, भारतवर्ष में जहाँ व्यक्ति-पूजा की परम्परा समाप्त नहीं हुई है शक्तिशाली राष्ट्रपति का जब निरंकुशतन्त्र के विकास हेतु अवसर प्रदान करना है। जहाँ तक विधेयों की

अस्वीकार करने की शक्ति का प्रश्न है, इसका प्रयोग अभी तक केवल एक बार 1954 ई. में किया गया है। 8 मार्च, 1954 को संसद ने पप्पू राज्य—पटियाला एवं पूर्वी पंजाब राज्य संघ—का विनियोग विधेयक पारित किया था। परंतु 7 मार्च को ही पप्पू में राष्ट्रपति शासन को समाप्त करने की घोषणा की जा चुकी थी। संसद को उक्त विधेयक पारित करने का अधिकार ही नहीं था। स्पष्ट है, इस मामले में राष्ट्रपति ने स्वविवेक से निषेधाधिकार का प्रयोग नहीं किया। यही विघटन की शक्ति के सम्बंध में है। श्रीमती इंदिरा गांधी के परामर्श पर ही राष्ट्रपति गिरि ने लोकसभा को विघटित किया था एवं 1971 ई. के मध्यावधि चुनाव हुए थे। जत इस सम्बंध में यह घटना एवं अभिसमय है जिसका भविष्य में पालन किया जाएगा। यह अथ संसदीय देश में स्वीकृत परम्परा के भी अनुरूप है।

राष्ट्रपति के सशक्त व्यक्तित्वधारी होने की दशा में स्थिति भिन्न हो सकती है। निर्वाचित प्रतिनिधि होने के कारण वह मंत्रिमण्डल को अनेक प्रकार से प्रभावित कर सकता है। इसके अतिरिक्त संसद में किसी भी दल के स्पष्ट बहुमत के अभाव में प्रधानमंत्री की नियुक्ति में उसकी भूमिका निश्चय ही निर्णायक होगी। ऐसी स्थिति में उस प्रधानमंत्री का चयन में पर्याप्त स्वतंत्रता प्राप्त हो जायगी और वह स्वेच्छा पूर्वक प्रधानमंत्री को चुनकर मंत्रिमण्डल के संगठन एवं स्वरूप को प्रभावित कर सकेगा।

अतः में निष्कर्ष के रूप में हम यह कह सकते हैं कि भारतीय राष्ट्रपति वास्तविक कार्यपालिका नहीं है। उसका पद सम्मान एवं प्रभाव का है। वह अपने दीर्घ राजनीतिक अनुभव एवं सवधानिक शक्तियों से मंत्रिमण्डल को परामर्श व चेतावनी दे सकता है एवं उससे सूचना प्राप्त करके प्रभावित कर सकता है। उसका पद सिद्धांत में शक्ति का है परंतु व्यवहार में प्रभाव (influence) का है, और यह प्रभाव भी अत्यंत कारगर एवं निर्णायक है। यदि राष्ट्रपति दलीय दृष्टिकोण का परित्याग करके सवधानिक कार्यों में पूर्ण निष्पक्षता का प्रदर्शन करता है तो भारतीय सवधानिक शासनतंत्र में वह प्रभावशाली एवं सम्माननीय भूमिका निभा सकेगा।

भारतीय केन्द्रीय मंत्रिमण्डल

केन्द्रीय मंत्रिमण्डल वास्तविक संघीय कार्यपालिका है। राष्ट्रपति को अपने दायित्वों के सम्पादन में सहायता एवं परामर्श देने के लिए संविधान के अनुच्छेद 74 के अनुसार प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में एक मंत्रिमण्डल की स्थापना की व्यवस्था है। मंत्रिमण्डल द्वारा राष्ट्रपति का दिव्य ज्ञान वाले परामर्श की किसी न्यायालय द्वारा जांच सम्भव नहीं है। राष्ट्रपति द्वारा प्रधानमंत्री की नियुक्ति एवं प्रधानमंत्री के परामर्श पर अन्य मंत्रियों की नियुक्ति का प्रावधान है। मंत्रिमण्डल सामूहिक रूप से लोकसभा के प्रति उत्तरदायी होता है। मंत्रीमण्डल राष्ट्रपति के प्रसाद पर ही पदा-

रूढ़ रहते हैं। यदि कोई मन्त्री अपनी नियुक्ति के 6 माह के भीतर सदन के दोन सदन में से किसी एक सदन की सदस्यता प्राप्त करने में असफल रहता है तो इस अवधि के पूरा होत ही उसे मन्त्री पद से हट जाना पड़ता है।⁵⁶ राष्ट्रपति मन्त्रिमण्डल को अपने पद एवं गोपनीयता की शपथ दिलाता है। मन्त्रियों के वेतन एवं भत्ता समय पर ससदीय विधि द्वारा निश्चित किये जाते हैं और जब तक सदन द्वारा इनका निर्धारण न किया जाय उस समय तक की अवधि के लिए संविधान के द्वितीय शङ्कन (Schedule) में इसकी व्यवस्था की गयी थी। 1952 ई. में सदन ने मन्त्रियों के वेतन एवं भत्ता अधिनियम द्वारा प्रत्येक मन्त्री का वेतन एवं भत्ता निर्धारित कर दिया गया है।

केन्द्रीय मन्त्रि परिषद में तीन प्रकार के मन्त्री होते हैं।⁵⁷ प्रथम, मन्त्रिमण्डलीय स्तर के मन्त्री। यह अपने विभागों के अध्यक्ष होते हैं और मन्त्रिमण्डल की बैठकों में भाग लेते हैं। द्वितीय, राज्य-मन्त्री (Ministers of State) जो कभी-कभी स्वतंत्र रूप से किसी विभाग के अध्यक्ष भी होते हैं परन्तु सामान्यतः विभागीय मन्त्री के अधीन कार्य करते हैं। यह सम्बंधित मामला पर विचार के समय मन्त्रिमण्डल के अधिवेशनों में आमंत्रित किया जाता है। तृतीय श्रेणी उप मन्त्रियों (Deputy Ministers) की है।⁵⁸ उप मन्त्री विभागीय मन्त्रियों को उनके कार्य में सहायता देते हैं। इसके अतिरिक्त सचिव भी होते हैं। वे किसी प्रकार की शक्ति का उपयोग नहीं करते हैं।

भारत में उप-प्रधानमन्त्री का पद भी रखा है। प्रथम उप प्रधानमन्त्री सरदार वल्लभभाई पटेल थे। उनकी मृत्यु के पश्चात् यह पद समाप्त हो गया था। श्री लालबहादुर शास्त्री के प्रधानमन्त्रित्व काल में श्री मोरारजी देसाई को पुनः उप प्रधानमन्त्री बनाया गया। श्री मोरारजी देसाई के हटने के पश्चात् यह पद पुनः समाप्त हो गया है। वस्तुतः यह पद तभी निर्मित किया जाता है जब मन्त्रिमण्डल में

56 इस प्रावधान के अधीन सख्ती डा. जान मथाई, सी. डी. देशमुख, चन्द्रवर्ती राजगोपालाचारी, श्रीप्रवास, श्री स्वर्णसिंह, पण्डित गोविन्दवल्लभ पंत, श्री एम. सी. चागला एवं श्रीमती इंदिरा गांधी को मन्त्री बनाया गया और बाद में वे व्यवस्थापिका के सदस्य निर्वाचित हुए थे।

57 स्वतंत्रता के तुरन्त पश्चात् मन्त्रि परिषद (ministry) एवं मन्त्रिमण्डल (cabinet) का भेद इतना स्पष्ट नहीं था। प्रधानमन्त्री को छोड़कर सभी मन्त्रियों का स्तर समान था। 1949 ई. में श्री गोपालस्वामी आयरर को मन्त्रिमण्डलीय सङ्गठन के सम्बन्ध में प्रतिवेदन देने के लिए आदेश हुआ था। उन्होंने इस प्रतिवेदन में मन्त्रियों के वर्गीकरण का सुझाव दिया था। फलतः नवीन संविधान के अधीन गठित प्रथम मन्त्रि परिषद (council of ministers) में 14 मन्त्रिमण्डलीय मन्त्री एवं 5 राज्य मन्त्री नियुक्त किये गये थे।

58 भारत के उपमन्त्री ग्रेट ब्रिटेन के ससदीय सचिव या अवर सचिव (कनिष्ठ मन्त्रियों—Junior Ministers) के समकक्ष होते हैं।

राजनीतिक दृष्टि से प्रभावशाली कोई वरिष्ठ नेता शामिल होता है। उपरोक्त दोनों उदाहरण इसका प्रमाण हैं।

ब्रिटिश मंत्रिमण्डल की भांति भारत में भी आंतरिक मंत्रिमण्डल (Inner Cabinet) का विकास हुआ है। पं. जवाहरलाल नेहरू के प्रधानमंत्रित्व काल में प्रारम्भ में नेहरू, पटेल, आजाद आंतरिक मंत्रिमण्डल का निर्माण करते थे। सरदार पटेल की मृत्यु के पश्चात् मोलाना आजाद का नेहरू पर अपेक्षाकृत प्रभाव अधिक बढ़ गया था तथा गोविन्दवल्लभ पंत एवं लालबहादुर शास्त्री आंतरिक मंत्रिमण्डल के सदस्य बन गये थे। आंतरिक मंत्रिमण्डल का कोई संवैधानिक आधार नहीं है। प्रधानमंत्री के विश्वस्त एवं प्रभावशाली सहयोगी मंत्रियों की अनौपचारिक बैठक एवं विचार विमर्श को ही आंतरिक मंत्रिमण्डल की संज्ञा दी जाती है। श्री कृष्ण मनन, श्री नन्दा, श्री चट्टाण एवं श्री जगजीवनराम समय समय पर आंतरिक मंत्रिमण्डल के प्रभावशाली सदस्य रहे हैं। प्रधानमंत्री श्रीमती इंदिरा गांधी के काल में स्वर्गीय डी. पी. धर, स्वर्गीय कुमारमंगलम, श्री उमाशंकर दीक्षित आंतरिक मंत्रिमण्डल के सदस्य रहे हैं। सामान्यतः प्रधानमंत्री, गृहमंत्री वित्तमंत्री एवं सुरक्षा मंत्री आंतरिक मंत्रिमण्डल के सदस्य होते हैं।

केन्द्रीय मंत्रिमण्डल के सदस्यों की संख्या औसतन 15 होती है। मंत्रिमण्डल विभिन्न समितियाँ के माध्यम से अपने कार्यों को सम्पादित करता है। दस स्थायी समितियाँ हैं। इनमें मुख्य हैं—आर्थिक समिति, भारी उद्योग समिति, सुरक्षा, वैदेशिक, ससदीय एवं विधिक मामला सम्बन्धी समितियाँ, सूचना एवं ब्राडकास्टिंग समिति, मानव शक्ति समिति (Man Power Committee), वैज्ञानिक समिति तथा नियुक्ति समिति। यह विभिन्न समितियाँ सम्बन्धित मामलों पर केवल विचार विमर्श ही नहीं करती बरन निर्णय भी लेती हैं। इनके निर्णयों को मंत्रिमण्डल के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। मंत्रिमण्डल इन निर्णयों को सामान्यतः स्वीकार कर लेता है। समितियों की अध्यक्षता अधिकांश मामलों में प्रधानमंत्री द्वारा ही की जाती है। अतः यह समिति पर्याप्त शक्तिशाली होती हैं। आलोचकों का मत है कि ये विभिन्न समितियाँ मंत्रिमण्डल की प्रतिस्पर्धी संस्थाएँ बन गयी हैं। यह स्वस्थ परम्परा नहीं है। विभिन्न समितियाँ का संगठन एक-सा नहीं है। नियुक्ति समिति में जहाँ केवल तीन सदस्य हैं, वहाँ भारी उद्योग समिति में 12 सदस्य हैं।

काय एवं शक्तियाँ

भारतीय मंत्रिमण्डल ब्रिटिश मंत्रिमण्डल की भांति देश की नीति निर्धारित करता है, वित्त पर नियंत्रण रखता है और व्यापक कायपालक एवं प्रशासकीय शक्तियाँ का उपयोग करता है। यही देश की कायपालिका है।

विभिन्न मामलों से सम्बन्धित सामान्य नीति का निर्माण मंत्रिमण्डल करता है तथा उनसे सम्बन्धित विभागों एवं मंत्रालयों के कार्यों का समन्वय करता है।

विधायी कार्यक्रम को निर्धारित करता है। अधिकांश विधेयक मंत्रियों द्वारा ही प्रस्तावित किये जाते हैं। लोकसभा में मंत्रिमण्डल का बहुमत होता है अतः मंत्रिमण्डल के सहयोग के अभाव में व्यक्तिगत सदस्या के द्वारा प्रस्तुत विधेयको का पारित होता कठिन ही नहीं बरन असम्भव होता है। वित्त विधेयको पर मंत्रिमण्डल की एकाधिकार प्राप्त है। वार्षिक बजट—आय व्यय प्रपत्र—मंत्रिमण्डल के द्वारा प्रस्तुत किया जाता है। नवीन करा एवं पुराने करा के उमूलन सम्बन्धी प्रस्ताव भी मंत्रिमण्डल द्वारा ही किये जाते हैं। देश की विदेश नीति को भी मंत्रिमण्डल ही निर्धारित करता है। देश के सम्पूर्ण प्रशासनिक ढाँचे पर मंत्रिमण्डल का नियन्त्रण होता है। राष्ट्रपति के नाम पर की जाने वाली नियुक्तियाँ मंत्रिमण्डल के द्वारा ही प्रस्तावित की जाती हैं अर्थात् राज्यपाल विदेशों में राजदूत, सभी आयोगों के अध्यक्षों एवं सदस्यों की नियुक्तियाँ मंत्रिमण्डल द्वारा की जाती हैं।

मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व

भारतीय मंत्रिमण्डल सामूहिक रूप से लोकसभा के प्रति उत्तरदायी है। इसका यह अर्थ है कि मंत्रिमण्डल अपने पद पर लोकसभा के प्रवाद-युक्त ही रह सकता है। भारत में उत्तरदायित्व का आधार सविधान है।⁵⁹ मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व निम्न प्रकार के हैं

(1) सामूहिक उत्तरदायित्व अर्थात् सदन के प्रति सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल का उत्तरदायित्व। मंत्रिमण्डल व्यवहार में लोकसभा के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी है। राज्यसभा में यदि मंत्रिमण्डल द्वारा प्रस्तावित कोई विधेयक गिर जाता है तो मण्डल को त्यागपत्र देने की आवश्यकता नहीं है। परन्तु लोकसभा किसी प्रस्ताव

यदि अस्वीकृत कर देती है या मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पेश कर देती है या किसी विभाग की अनुदान मांग को अस्वीकृत कर देती है, तो सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पड़ता है। सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल एक साथ पद ग्रहण करता है और एक साथ पद त्याग करता है। एक मंत्री के प्रति अविश्वास का सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास होता है। एक मंत्री द्वारा प्रस्तुत प्रस्ताव मंत्रिमण्डल का प्रस्ताव माना जाता है। यही कारण है कि नीति विषयक मामलों पर सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल विचार करता है। यदि कोई मंत्री मंत्रिमण्डल की नीति से

⁵⁹ अनुच्छेद 75। मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का आधार भारत में सविधान है जबकि ग्रेट ब्रिटेन, कनाडा, ऑस्ट्रेलिया एवं दक्षिणी अफ्रीका के सविधान उत्तरदायित्व के सम्बन्ध में मौन हैं। इन देशों में मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व अति समय पर आधारित हैं। इसके विपरीत आयरलैंड, गणराज्य, चतुर्थ एवं पंचम फ्रेंच गणराज्य, जापान, बर्मा एवं यूगांडा आदि के सविधानों में उत्तरदायित्व का स्पष्ट उल्लेख किया गया है।

असहमत होता है तो उसको तुरंत पद-त्याग कर देना चाहिए।⁶⁰ यदि मंत्री पद-त्याग नहीं करता है तो उस उस नीति का समर्थन करना चाहिए। किसी मंत्री द्वारा सावजनिक रूप से ऐसा कोई वक्तव्य नहीं दिया जा सकता जो मंत्रिमण्डल की स्वीकृत नीति के विपरीत हो। न वह अपने सहयोगियों से परामर्श किये बिना शासन की ओर से कोई आदेशासन ही दे सकता है। यदि कोई मंत्री शासन की नीति से असहमत है तो प्रधानमंत्री उसे त्यागपत्र देकर पद से पृथक् हो जाने के लिए कह सकता है।⁶¹

(2) सामूहिक उत्तरदायित्व का यह तात्पर्य भी नहीं है कि मंत्रिमण्डल किसी मंत्री के अनुचित एवं कुशासन सम्बन्धी कार्यों का समर्थन करे और न मंत्री के किसी भ्रष्ट आचरण के लिए सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल उत्तरदायी ही होता है।⁶² यह मंत्री का व्यक्तिगत उत्तरदायित्व होता है परंतु संविधान में इसका स्पष्ट उल्लेख नहीं है। मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास प्रकट होने पर प्रधानमंत्री लोकसभा को विघटित करने तथा नवीन निर्वाचन की मांग कर सकता है जिसे राष्ट्रपति को स्वीकार कर लेना चाहिए। यदि नवीन निर्वाचना में मंत्रिमण्डल को पुनः बहुमत प्राप्त हो जाता है तो वह पदार्हू रहता है अथवा उसे पद-त्याग करना पड़ता है।

(3) इसके अतिरिक्त मंत्री राष्ट्रपति के प्रसाद-पत्र ही अपने पद पर रह सकते हैं। राष्ट्रपति किसी भी मंत्री को पदच्युत कर सकता है।⁶³ यह विधिक स्थिति है। व्यवहार में ऐसी स्थिति के उत्पन्न होने की कोई सम्भावना नहीं है। कोई भी राष्ट्रपति बहुमत द्वारा समर्थित मंत्री से प्रधानमंत्री के परामर्श के बिना त्यागपत्र देने अथवा पदत्याग सम्बन्धी आदेश नहीं दे सकता। यदि राष्ट्रपति इसके विपरीत कार्य करता है तो संवैधानिक संकट के उत्पन्न होने की हृदय सम्भावना रहती है। इस व्यवस्था का केवल यही एक व्यावहारिक मूल्य है कि मंत्रिमण्डल का यदि कोई सदस्य प्रधान

60 श्री बी. बी. गिरि न श्रम न्यायालय के निणय से असहमत होने के कारण तथा सी. डी. देशमुख ने बम्बई के प्रश्न पर केन्द्रीय मंत्रिमण्डल से त्यागपत्र दिये थे। श्री सुब्रह्मण्यम एवं श्री अल्लेसन ने (फरवरी 1965 ई.) भाषा के प्रश्न पर त्यागपत्र दिये थे। परंतु बाद में इन दोनों ने अपने त्यागपत्र वापस ले लिये थे और अपने पदा पर बने रहे थे।

61 सवश्री पणमुख चट्टी, जॉन मथाई, श्यामाप्रसाद मुखर्जी के सी. नियोगी, एच. सी. भाभा, माहनलाल, अजितप्रसाद जैन एवं कृष्ण मेनन ने प्रधानमंत्री के संकेत पर त्यागपत्र दिये थे।

62 मूदडा काण्ड के लिए श्री टी. टी. कृष्णमाचारी न अपने को उत्तरदायी मानते हुए व्यक्तिगत रूप से त्यागपत्र दिया था।

63 इसका एक अर्थ यह भी है कि मंत्री लोकसभा के विघटित हो जाने के पश्चात् भी मंत्री रह सकते हैं। मंत्रिमण्डल अपने पद से पदच्युत होने या त्यागपत्र देने पर ही हटता है।

मन्त्री की आज्ञा का पालन नहीं करता तो प्रधानमन्त्री राष्ट्रपति को ऐसे मन्त्री को पदच्युत करने का परामर्श दे सकता है।

(4) राष्ट्रपति के नाम पर किये जाने वाले सभी कार्यों के लिए मन्त्रिमण्डल का विधिक उत्तरदायित्व होता है। अनुच्छेद 77 (2) के अधीन राष्ट्रपति के नाम पर दिये जाने वाले आदेश एवं निर्देश राष्ट्रपति द्वारा इस सम्बन्ध में निमित्त नियमों के अधीन अधिकृत होते हैं और इस आधार पर उनके विरुद्ध आपत्ति नहीं की जा सकती कि वे राष्ट्रपति द्वारा जारी नहीं किये गये हैं। अनुच्छेद 361 के अनुसार राष्ट्रपति के कार्यों को राष्ट्रपति के नाम पर सम्पादित करने के लिए भारत सरकार उत्तरदायी है। इन उपबन्धा के अनुसार मन्त्री राष्ट्रपति के कार्यों के लिए विधिक रूप से उत्तरदायी होते हैं। ग्रेट ब्रिटेन में राजा के नाम पर दिया गया आदेश तभी वैध माना जाता है जब किसी मन्त्री द्वारा उस पर प्रति हस्ताक्षर किये गये हों। स्पष्ट है कि ब्रिटिश राजा मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर कार्य करता है। भारतीय संविधान द्वारा स्पष्ट रूप से विधिक उत्तरदायित्व निर्धारित नहीं किया गया है परन्तु 'Aid and Advice' शब्दों का प्रयोग करके तथा अनुच्छेद 77 (2) एवं 361 की व्यवस्था करके संविधान निर्माताओं ने विधिक उत्तरदायित्व को सुनिश्चित कर दिया है।⁶⁴

मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व पर डॉ॰ अम्बेडकर के विचार निम्नवत् हैं 'हमारे संविधान में सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त को स्थान दिया गया है। अतः प्रधान मन्त्री के ऊपर किसी ऐसे व्यक्ति को जो किसी विशिष्ट समुदाय का सदस्य हो अथवा प्रधानमन्त्री और उसके दल के नीति विषयक मूल सिद्धांतों से असहमत सदस्य को धोपना उचित नहीं होगा। किसी भी अवस्था में राष्ट्रपति मन्त्रिमण्डल के परामर्श के बिना कार्य नहीं कर सकता। सामूहिक उत्तरदायित्व की रक्षा दो सिद्धांतों के पालन से सम्भव है। प्रथम कोई भी व्यक्ति बिना प्रधानमन्त्री के परामर्श के पदच्युत करने की मांग करता है तो उसे मन्त्री नहीं बना रहना चाहिए। सामूहिक उत्तरदायित्व के आदेश की उपरालिध तभी सम्भव है जबकि मन्त्रियों की नियुक्ति एवं उनको पदच्युत करना प्रधानमन्त्री का अधिकार हो। प्रधानमन्त्री यदि किसी ऐसे व्यक्ति को मन्त्री नियुक्त करता है जो उसके योग्य नहीं है तो व्यवस्थापिका

64 संविधान सभा में यह प्रस्ताव किया गया था कि राष्ट्रपति के लिए निर्देश नियम वली होनी चाहिए और प्रधानमन्त्री द्वारा 1935 ई० के भारत शासन अधिनियम की तरह मन्त्रिमण्डल में अल्पसंख्यक सदस्यों को शामिल करने पर दल देने का सुझाव दिया गया था। इसी सदन में डा॰ अम्बेडकर ने सामूहिक उत्तरदायित्व की व्याख्या की थी। सौभाग्य से यह प्रयत्न असफल रहा। यदि यह नियम स्वीकृत हो गया होता तो सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धान्त ध्वस्त हो जाता और मन्त्रिमण्डल की स्थिति के दीर्घ न रहती।

अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके उस प्रधानमंत्री एवं मंत्री दोनों से ही मुक्त हो सकती है।⁶⁵

मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के सिद्धांत का विकास इंग्लैण्ड में हुआ है। इस सिद्धांत के फलस्वरूप ब्रिटिश राजा के वे मंत्री जो उसके ही प्रति उत्तरदायी होते थे, राष्ट्र के सेवक बन गये हैं। पहले व्यक्तिगत उत्तरदायित्व का विकास हुआ है। भारतीय संविधान निर्माता इस सम्बन्ध में ग्रेट ब्रिटेन से ही प्रभावित थे।

भारत में सामूहिक मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के क्रिया-व्ययन के सम्बन्ध में श्री के. वी. राव का कथन है कि "वीमर संविधान (Weimer Constitution) के जनक प्रूज (Pruesz) के इस मत को भारत ने सिद्ध कर दिया है कि सामूहिक उत्तरदायित्व एक भ्रम (myth) है। मंत्रियों की अनक ऐसी व्यक्तिगत भूलों को, जिनके फलस्वरूप इंग्लैण्ड में मंत्रियों को त्यागपत्र प्रस्तुत करने पड़ते, प्रधानमंत्री ने यह कह कर कि वे उनकी पूरी जिम्मेदारी वहन करते हैं, हवा में उड़ा दिया है। प्रधानमंत्री के इस प्रकार कहने का यह अर्थ हुआ कि यह मामला प्रधानमंत्री अर्थात् मंत्रिमण्डल की प्रतिष्ठा का प्रश्न है और लोकसभा के बहुमत का प्रयोग मामले पर भावी विवाद को रोकने के लिए किया जायेगा।"⁶⁶ "इंग्लैण्ड में सामूहिक उत्तरदायित्व विभिन्न परिस्थितियाँ एवं शक्तियाँ का परिणाम है, न कि उनके कारणों का, परन्तु भारत में हमने घड़े के आगे गाड़ी लगा दी है।" अर्थात् यहाँ सामूहिक उत्तरदायित्व के विकास की परिस्थितियों का अभाव है।⁶⁷

डॉ. राव के उपरोक्त मत को पूर्णरूपेण स्वीकार नहीं किया जा सकता। सामूहिक उत्तरदायित्व की जिन परिस्थितियों एवं शक्तियों की ओर वे संकेत कर रहे हैं वे हैं भारतीय राष्ट्रीय आन्दोलन एवं उसका इतिहास, जिसका परिणाम है भारत की स्वतन्त्रता और स्वतन्त्र भारत का लोकतन्त्रीय गणतन्त्रात्मक संविधान। संविधान में संसदीय प्रणाली को स्वीकार किया गया है और संसदीय प्रणाली की सर्वाधिक सक्षम विशेषता सामूहिक उत्तरदायित्व है। इसका स्पष्ट उल्लेख संविधान में किया गया है। राष्ट्रपति के सहायताथ एवं सहयोग के लिए मंत्रिमण्डल होगा और वह सामूहिक रूप से उत्तरदायी होगा—यह उपर्युक्त ही संसदीय प्रणाली की स्थापना करता है। सर्वोच्च न्यायालय के अनुसार हमारा संविधान संधीय होते हुए भी संसदीय प्रणाली की स्थापना करता है। इंग्लैण्ड की भांति भारत में भी कार्यपालिका व्यवस्थापिका के नियंत्रण में कार्य करती है। राष्ट्रपति नाममात्र की सवधानिक कार्यपालिका है। वास्तविक कार्यपालिका शक्तियाँ मंत्रिमण्डल में निहित हैं। अतः

65 *Constituent Assembly Debates*, Vol VII, pp 1157-58

66 जीप एवं तयार मकानों का घाटाला सम्बन्धी मामला पर इसी प्रकार आवरण डाला गया था।

67 Rao, K. V. *Parliamentary Democracy in India* pp 70-71

भारतीय संविधान में ब्रिटेन की भाँति ही संसदीय प्रणाली है और मन्त्रिमण्डल, जिनमें व्यवस्थापिका के सदस्य होते हैं, ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की भाँति एक कड़ा एवं बक्मुआ है जो व्यवस्थापन और को कायपालिका से जोड़ता है। मन्त्रिमण्डल को व्यवस्थापिका के बहुमत का विश्वास प्राप्त होने के कारण दोनों ही विधायी एवं कायपालक दायित्वा पर उसका नियंत्रण होता है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य चूँकि मूल बातों में एकमत होते हैं और सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त पर कार्य करते हैं अतः नीति सम्बन्धी महत्वपूर्ण प्रश्नों का ये ही निर्धारण करते हैं।⁶⁸

समीक्षा—भारतीय मन्त्रिमण्डल भी इंग्लैंड की भाँति अभिसमय या विकास का परिणाम है। संविधान मन्त्रिपरिषद् अर्थात् काउंसिल ऑफ मिनिस्टर्स (Council of Ministers) का विधान करता है। मन्त्रिपरिषद् (ministry) में सभी प्रकार के मंत्री होते हैं। 'Cabinet' शब्द का प्रयोग संविधान में कहीं नहीं किया गया है। 1952 ई. के प्रथम निर्वाचन के पश्चात् प्रथम बार प्रधानमंत्री प. नेहरू ने 14 मन्त्रिमण्डलीय मंत्रियों की नियुक्ति की थी।

यद्यपि मन्त्रिमण्डल एक अतिरिक्त सर्वधानिक विकास है परन्तु यह भारतीय सर्वधानिक प्रणाली का आधार है। यह सर्वोच्च नीति निर्देशक शक्ति है। यह नीति-निर्माता एवं कार्यपालिका विभागों के कार्यों का समन्वयकता एवं विधानमण्डल का भागदशक है। मन्त्रिमण्डल का एक निकाय के रूप में अधिवेशन होता है। इंग्लैंड की भाँति भारत में भी मन्त्रिपरिषद् की कमी बैठक नहीं होती और न वह नीति निर्माण ही करती है। अतः मन्त्रिमण्डल एक बड़े वृत्त (मन्त्रिपरिषद्) के भीतर एक लघु वृत्त है। यह शासन की चालक एवं निर्देशक शक्ति है।

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 74 एवं 75 के द्वारा उत्तरदायी शासन की स्थापना की गयी है। परन्तु ये साविधानिक उपबंध अपूर्ण हैं। एक प्रबल अभिसमय एवं परम्पराओं द्वारा निर्णीत किये जाने के लिए रह गया है। यह कमी नहीं है अपितु गुण ही है। अभिसमयों के विकास के फलस्वरूप मन्त्रिमण्डलीय कार्यपद्धति में अवसर एवं परिस्थितियों के फलस्वरूप नमनीयता ही आवेगी।

भारतीय मन्त्रिमण्डल की विशेषताएँ ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के समान ही हैं। सामूहिक उत्तरदायित्व, गोपनीयता एवं राजनीतिक एकरसता के सिद्धान्त पर मन्त्रिमण्डल आधारित है। मन्त्रिमण्डल के अधिवेशन गुप्त होते हैं कार्यवाही भी गुप्त होती है, सभी सदस्यों को मन्त्रिमण्डल के अधिवेशन में अपने विचार व्यक्त करने की पूर्ण स्वतन्त्रता है परन्तु वे उसका सावजनिक रूप से उल्लेख नहीं कर सकते। प्रधानमंत्री मन्त्रिमण्डल का नेता होता है और मन्त्रिमण्डल का विधानमण्डल से घनिष्ठ सम्बन्ध होता है। पण्डित नेहरू के प्रथम मन्त्रिमण्डल में अनन्त स्वतन्त्र एवं निःस्त्रीय सदस्य

थे। व कांग्रेस दल के सदस्य नहीं थे—जैसे श्री अम्बेडकर, श्यामाप्रसाद मुखर्जी, सरदार वल्लभभाई पटेल, गोपालस्वामी आयरर एव पणमुख चेट्टी। दशक विभाजन के तुरन्त बाद पुनर्निर्माण के लिए इस प्रकार की व्यापक एक प्रकार से राष्ट्रीय सरकार, की राष्ट्रीय एकता हेतु आवश्यकता भी थी परंतु इसके पश्चात् मंत्रिमण्डल में राजनीतिक एकरूपता निरन्तर पायी गयी है। 1962 ई के चीनी आक्रमण के संकटपूर्ण समय में भी श्री नेहरू ने अनेक सुझावों के बावजूद भी मंत्रिमण्डल को राष्ट्रीय सरकार का रूप प्रदान नहीं किया था।

यह कहा जाता है कि योजना आयोग एवं राष्ट्रीय विकास परिषद की स्थापना से मंत्रिमण्डल की शक्तियाँ एवं स्थिति पर प्रभाव पड़ा है। योजना आयोग को सुपर केबिनेट, आर्थिक मंत्रिमण्डल आदि की सत्ता दी जाती है। भूतपूर्व वित्त-सचिव का यह कथन है कि योजना आयोग अत्यधिक शक्तिशाली हो गया है तथा निरन्तर केन्द्रीय मंत्रिमण्डल के दायित्वों एवं शक्तियों का अतिक्रमण करता रहता है। श्री ए के चट्टोपाध्याय ने इसी मत का समर्थन करते हुए कहा था कि योजना आयोग की स्थिति मंत्रिमण्डल की व्यवस्था का अनुरूप नहीं है। आलोचकों का यह भी मत है कि राष्ट्रीय विकास परिषद के द्वितीय मंत्रिमण्डल की शक्तियों का अपहरण कर रही है। परंतु ये तर्क अतिशयोक्तिपूर्ण हैं। राष्ट्रीय विकास परिषद के द्वितीय एवं राज्यों के मध्य विचार विमर्श का एक फोरम मात्र है। योजना आयोग की कोई संविधिक (statutory) या संवैधानिक स्थिति नहीं है। इसकी स्थापना कार्यपालिका के आदेश पर हुई है।

भारतीय प्रधानमन्त्री

प्रधानमन्त्री मंत्रिमण्डल का प्रधान तथा केन्द्रीय शासन का प्रमुख है। सिद्धान्त में मंत्रियों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है परंतु वास्तव में वे प्रधानमंत्री द्वारा ही नियुक्त किये जाते हैं। प्रधानमन्त्री के चुनाव को राष्ट्रपति केवल स्वीकृति प्रदान करता है। मंत्रियों को पदच्युत करने की शक्ति भी व्यवहार में प्रधानमन्त्री में ही निहित है। संविधान के अनुसार राष्ट्रपति का मंत्रियों को पदच्युत करने का अधिकार है परंतु इस अधिकार का प्रयोग वह प्रधानमन्त्री के परामर्श पर करता है। अतः मंत्रिमण्डल के सदस्यों को नियुक्त एवं पदच्युत करने के अधिकार प्रधानमन्त्री का ही प्राप्त है। भारतीय प्रधानमन्त्री ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की भाँति, सत्ताशक्ति के शब्दों में, मंत्रिमण्डल के निर्माण, जीवन एवं मृत्यु के सम्बन्ध में केन्द्रीय स्थिति रखता है। वह मंत्रिमण्डल के निर्माण के अतिरिक्त उसके सदस्यों में परिवर्तन भी कर सकता है। प्रधानमन्त्री का त्यागपत्र मंत्रिमण्डल का त्यागपत्र होता है। वह संसद के विघटन की माँग कर सकता है।⁶⁹

69 श्रीमती इंदिरा गांधी ने 1970 ई में संसद के विघटन की माँग की थी जिसे राष्ट्रपति ने स्वीकार किया था।

भारतीय प्रधानमन्त्री संसदीय प्रणाली का केंद्र बिंदु एवं आधारस्तम्भ है। डॉ. अम्बेडकर के अनुसार प्रधानमन्त्री मंत्रिमण्डल रूपी महाराज का आधार प्रभर है।⁷⁰ ब्रिटिश प्रधानमन्त्री के सम्बन्ध में कहे गये सभी कथन भारतीय प्रधानमन्त्री पर पूर्णरूपण लागू होते हैं।

प्रधानमन्त्री की नियुक्ति

संविधान ने अनुसार राष्ट्रपति द्वारा प्रधानमन्त्री की नियुक्ति की व्यवस्था है परन्तु राष्ट्रपति लोकसभा में बहुमत दल के नेता को प्रधानमन्त्री पद के लिए आमंत्रित करता है। यह अभिसमय भारत में भी मान्य है। विगत 24 वर्षों में भारतीय संसद में कांग्रेस दल का बहुमत रहा है अतः इस काल में कांग्रेस दल के नेता को ही प्रधानमन्त्री नियुक्त किया जाता रहा है। पं. जवाहरलाल नेहरू प्रथम, द्वितीय एवं तृतीय निर्वाचनों के पश्चात् प्रधानमन्त्री बने थे। स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् वे देश के प्रधानमन्त्री बने और मृत्युपर्यन्त इस पद पर बने रहे। उनके बाद श्री लालबहादुर शास्त्री एवं श्रीमती इंदिरा गांधी क्रमशः प्रधानमन्त्री बने। लोकसभा में स्पष्ट बहुमत की अवस्था में प्रधानमन्त्री की नियुक्ति में राष्ट्रपति को कोई अधिकार प्राप्त नहीं है। उसे अनिवार्यतः बहुमत दल के नेता को प्रधानमन्त्री नियुक्त करना पड़ता है परन्तु लोकसभा में स्पष्ट बहुमत के अभाव में राष्ट्रपति को प्रधानमन्त्री को अपनी इच्छानुसार चयन का अवसर प्राप्त हो जाता है। संविधान इस सम्बन्ध में मौन है कि राष्ट्रपति लोकसभा के सदस्यों में से एवं लोकसभा के बहुमत दल के नेता का ही प्रधानमन्त्री चुनगा। लेकिन संविधान के इस मौन का कोई महत्व नहीं है। ब्रिटेन में 1923 ई. के पश्चात् लोकसभा के सदस्य एवं नेता को ही प्रधानमन्त्री नियुक्त करने की परम्परा स्थापित हुई है। यह लोकतांत्रिक सिद्धांत के अधिक अनुरूप ही है। भारत में हम इसी परम्परा को मान्यता देनी चाहिए। क्या किसी ऐसे व्यक्ति का जो लोकसभा का सदस्य न हो प्रधानमन्त्री नियुक्त किया जाय? क्या यह उचित होगा? क्या यह संसदीय प्रणाली के अनुरूप है? यद्यपि राज्या में मुख्यमन्त्री के पद पर उच्च सदन के मनोनीत सदस्यों एवं ऐसे व्यक्तियों को मुख्यमन्त्री बनाया गया है जो कि विधानमण्डल के किसी भी सदन के सदस्य नहीं थे लेकिन यह स्वस्थ परम्परा नहीं है। अतः प्रधानमन्त्री के सन्दर्भ में इस अलोकतांत्रिक परम्परा का अनुगमन नहीं होना चाहिए। किसी ऐसे व्यक्ति को जो जनता का प्रतिनिधि न हो, प्रधानमन्त्री नियुक्त करना उचित नहीं होगा और न संविधान की ऐसी इच्छा ही है।

70 'The Prime Minister is really the keystone of the arch of cabinet' — Dr B R Ambedkar *Constituent Assembly Debates*, p 1159 स्मरणीय है, ताड मील ने ब्रिटिश प्रधानमन्त्री के सम्बन्ध में यही मत व्यक्त किया है।

प्रधानमंत्री के कार्य एवं दायित्व

प्रधानमंत्री को व्यापक शक्तियाँ एवं दायित्व प्राप्त हैं। ब्रिटिश प्रधानमंत्री को कभी कभी एक तानाशाह की संज्ञा दी जाती है। उदाहरणार्थ, ग्रीन्स का कथन है कि प्रधानमंत्री की औपचारिक शक्तियाँ निरंकुश शासक से मिलती हैं।⁷¹

वह शासन का निर्माण करता है। मंत्रिमण्डल के सदस्यों का चुनाव करता है। मंत्रिमण्डल के आकार को निश्चित करता है। प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल के सदस्यों के चयन में स्वतंत्र नहीं होता—उस पर अनेक व्यावहारिक प्रतिबंध होते हैं। पं. जवाहरलाल नेहरू जैसे व्यक्ति को भी अपने मंत्रिमण्डल की सदस्यता निर्धारित करते समय अनेक बातों का ध्यान रखना पड़ता था। दलीय एकता, प्रशासनिक कुशलता, क्षमता, योग्यता तथा क्षेत्रीय, भाषायी, जातीय एवं अल्पसंख्यकों के प्रतिनिधित्व को सदैव ध्यान में रखना पड़ता है। प्रधानमंत्री को दल के वरिष्ठ एवं प्रभावशाली सदस्यों को मंत्रिमण्डल में अनिवार्यता शामिल करना पड़ता है। पुराने मंत्रिमण्डल के कुछ सदस्यों को भी उसमें शामिल करना पड़ता है। भारतीय मंत्रिमण्डल के कुछ सदस्य तो निरंतर कई मंत्रिमण्डल के सदस्य रहे हैं। श्री जगजीवनराम 1947 ई. से केन्द्रीय मंत्रिमण्डल के सदस्य हैं। विभागों का वितरण भी भारतीय प्रधानमंत्री ही करता है परंतु उसे वरिष्ठ एवं प्रभावशाली सहयोगियों की स्थिति का ध्यान में रख कर ही विभागों का वितरण करना पड़ता है। श्री वल्लभभाई पटेल एवं मारारजी देसाई को पं. जवाहरलाल नेहरू एवं श्री लालबहादुर शास्त्री ने क्रमशः अपने मंत्रिमण्डल में उप-प्रधानमंत्री का पद प्रदान किया था।

प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल की बैठक की अध्यक्षता करता है। वह मंत्रिमण्डल की अधिकांश समितियों की भी अध्यक्षता करता है। मंत्रिमण्डल के विचाराय प्रस्तुत किये जाने वाले मामलों को तय करता है। प्रत्येक मंत्री किसी प्रस्ताव का मंत्रिमण्डल के विचाराय उपस्थित बरन के पूर्व उससे परामर्श करता है। वह विभिन्न विभागों के कार्यों में समन्वय स्थापित करता है। शासन के विभिन्न कार्यों का वह निरीक्षण करता है। मंत्रिमण्डल के हर कार्य के लिए अन्ततः प्रधानमंत्री ही उत्तरदायी होता है।

प्रधानमंत्री ताकत का नेता होता है। इंग्लैंड में प्रधानमंत्री इस दायित्व को किसी अन्य मंत्री को भी सौंप सकता है। लेकिन उत्तरदायित्व प्रधानमंत्री का ही रहता है। संसद में वह शासन का प्रमुख बतता होता है। प्रत्येक विभाग में सम्बंध में उसका मन शासन का मत माना जाता है। श्री कृष्णमेनन के अनुसार, पं. नेहरू जब ठीक एवं उचित समझते थे विभिन्न विभागों के बारे में मुसद में स्पष्टीकरण हेतु हस्तक्षेप करते थे। कभी-कभी इसमें सम्बंधित मंत्रियों का दुविधा भी होती थी। य

71 "The formal powers of the Prime Minister of England resemble closely those of an autocrat"—Greaves *The British Constitution*—1951, p. 74

विरोधी दल ने प्रति याचनी मागना से प्रेरित होकर अधिक सहिष्णु हो जाते थे। जब वे समझते थे कि प्रश्नों का मन्तोपजनक उत्तर नहीं दिया जा रहा है वे स्वयं अपने सहयोगियों से कुछ जान वाले प्रश्नों का उत्तर दान लगत थे।

प्रधानमंत्री राष्ट्रपति एवं मन्त्रिमण्डल के मध्य कड़ी है। वह मन्त्रिमण्डल के सभी निणयों से राष्ट्रपति को सूचित रखता है, एवं उस विधि प्रस्तावा की सूचना देता है। राष्ट्रपति द्वारा मांगी गयी सूचनाओं एवं विधि प्रस्तावा को वह उसके विचाराय प्रस्तुत करता है तथा एक मंत्री के निणय का राष्ट्रपति द्वारा मन्त्रिमण्डल के विचाराय उपस्थित करने की मांग का प्रधानमंत्री ही क्रियावित्त करता है।¹ कोई मंत्री राष्ट्रपति का बिना प्रधानमंत्री की अनुमति के कोई सूचना प्रेषित नहीं कर सकता। प्रधानमंत्री राष्ट्रपति का सर्वोच्च सलाहकार होता है।

वह शासन के महत्वपूर्ण पदां—राज्यपाल मंत्री राजदूतों, वाणिज्य दूतों, मंत्रियों, विभिन्न आयोगों व अध्यक्षा एवं सदस्या को नियुक्त करता है।

वह विदेश नीति का निमाता होता है। युद्ध एवं शांति सम्बन्धी मामला में उसका निणय अंतिम होता है। अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में वह देश का प्रतिनिधित्व करता है।

स्थिति

प्रधानमंत्री का पद सर्वोच्च है। वह समक्ष में प्रथम होता है। पं. जवाहर लाल नेहरू एवं श्रीमती इंदिरा गांधी तो अपने मन्त्रिमण्डल के नेता ही नहीं अपितु स्वामी हैं। मन्त्रिमण्डल में उसकी स्थिति प्रमुख एवं प्रधान है। प्रधानमंत्री राष्ट्र का नेता एवं मार्गदर्शक होता है। वह देश की राजनीति का सूत्रधार है। लेकिन वह निरंकुश शासक नहीं है। उसकी शक्ति संविधान द्वारा मर्यादित है। फिर भी उसे व्यापक शक्तियां प्राप्त हैं एवं उसकी स्थिति प्रभावपूर्ण होती है। देश के सामान्य निर्वाचन वास्तव में प्रधानमंत्री के ही निर्वाचन होते हैं। विगत चुनावों में एक ही नारा था कांग्रेस का वाट दकर नेहरू के हाथ मजबूत कीजिए। जब भारतीय राजनीति में सारा चक्र प्रधानमंत्री श्रीमती इंदिरा गांधी के चारों ओर घूमता है। पं. नेहरू व कांग्रेस एक दूसरे के परायायवाची बन गये थे। यही स्थिति आज श्रीमती इंदिरा गांधी एवं शासकीय कांग्रेस की है। प्रधानमंत्री की स्थिति उसके व्यक्तित्व पर निर्भर करती है। पं. जवाहरलाल नेहरू का प्रभावशाली व्यक्तित्व था। देश की राजनीति में उनका प्रमुख स्थान था फलस्वरूप व भारतीय राजनीति के ध्रुवी केंद्र थे। सम्पूर्ण घटना चक्र उनकी परिधि में था। वे दल एवं शासक के एकक्षत्र नेता थे। श्रीमती इंदिरा गांधी की भी यही स्थिति है।

पं. जवाहरलाल नेहरू एवं इंदिरा गांधी के मध्य के काल में प्रधानमंत्री

की स्थिति कुछ धूमिल पड़ गयी थी। परन्तु 1965 ई. में भारत-पाक युद्ध के पश्चात् प्रधानमंत्री लालबहादुर शास्त्री की प्रतिष्ठा जब अपनी चरम सीमा पर थी तब उनका निधन हो गया था।

भारतीय राजनीति में प्रधानमंत्री संपूर्ण शासनतंत्र पर छाया रहता है। केन्द्रीय मंत्रिमण्डल का प्रधान तो है ही जिन राज्यों में कांग्रेसी मंत्रिमण्डल होते हैं उनका भी वह अंतिम शासक होता है। दलीय व्यवस्था के माध्यम से वह पर नियंत्रण रखता है। अनेक राज्यों के मुख्यमंत्रियों की नियुक्ति में उसका निर्यात अंतिम रहा है। प. रविशंकर शुक्ल की मृत्यु के पश्चात् डॉ. कैलाशनाथ काटजू प्रधानमंत्री का विश्वासपात्र होने के कारण ही मध्य प्रदेश के मुख्यमंत्री पद पर पदोन्नत किया गया था। ऐसे अनेक उदाहरण हैं। यही नहीं, राज्यों के मंत्रिमण्डल की स्थापना भी हाई कमाण्ड के परामर्श से ही तय होती है। स्मरणीय है प्रधानमंत्री की दलीय शीप पर केन्द्रीय स्थिति है।

कई मंत्रिमण्डलीय सदस्यों को प्रधानमंत्री से असहमत होने के कारण अपने पद से हटना पड़ा है। भूतपूर्व वित्तमंत्री श्री सी. डी. देशमुख ने मापा सम्बन्धी विवाद के समय कहा था कि बम्बई के प्रश्न पर मंत्रिमण्डल ने कोई निर्णय नहीं लिया। इस पर श्री नेहरू ने लोकसभा में कहा था कि मैं प्रधानमंत्री के वक्तव्यों को जानूँ हूँ। आखिर मैं भी कुछ हूँ। मैं भारत का प्रधानमंत्री हूँ एवं प्रधानमंत्री प्रधानमंत्री है। मैं यह समझता हूँ कि प्रधानमंत्री क' क्या कतब्य हैं। यह कहना कि प्रधानमंत्री कोई वक्तव्य नहीं दे सकता स्वयं एक अंतर्दलीय वक्तव्य है।⁷³ भारतीय प्रधानमंत्री सदन में जेनिंग्स का यह कथन पूणतः सत्य है कि वह सत्य है जिसके चारों तरफ अनेक नक्षत्र घूमते हैं। प्रधानमंत्री की नियुक्ति एवं पदव्युत्त सम्बन्धी शक्ति से ही, डा. अम्बेडकर के शब्दों में सामूहिक उत्तरदायित्व के आदर्श की उपलब्धि सम्भव है। कि प्रधानमंत्री के द्वारा शक्तिशाली प्रधानमंत्री की सत्ता एवं अधिकार के विरुद्ध विद्रोह प्रधानमंत्री के राजनीतिक जीवन के अंत के लिए उत्तरदायी हो सकता है।

प्रधानमंत्री श्री नेहरू की शक्ति का कारण उनका व्यक्तित्व था। वे स्वयं एक समस्या थे एवं दल तथा शासन पर उनका एकक्षत्र राज्य था। वे प्रमुख राष्ट्रीय नेता प्रबल दलीय संगठनकर्ता तथा लोकप्रिय जननायक थे। ऐसे सशक्त व्यक्तित्व के प्रधानमंत्री होने के कारण उस पद को अपरिमित प्रतिष्ठा एवं गरिमा प्राप्त हुई है।

लेकिन प्रधानमंत्री निरंकुश नहीं हो सकता। श्री अल्लादी कृष्णस्वामी अय्यर का इस सम्बन्ध में कथन है कि "इसमें कुछ सत्य हो सकता है कि प्रधानमंत्री निरंकुश हो सकता है। (लेकिन) यह तभी सम्भव है जबकि उसको चुनने वाली संसद दो दल दोनों ही निष्क्रिय हो जायें।"⁷⁴ फिर आगामी निर्वाचनों का भय, दल के अलो-

73 Lok Sabha Debates, July 30th, 1956

74 Sir A. Krishnaswami Ayyer Constituent Assembly pp 956-57

प्रिय हो जाने की सम्भावना तथा यत्न नीतियाँ के फलस्वरूप दल में ही प्रतिद्वन्द्विता द्वारा विद्रोह प्रधानमंत्री पर प्रभावशाली नियंत्रण के रूप में कार्य करते हैं। सक्षम प्रधानमंत्री ही सरकार है वह आंतरिक एवं विदेश नीति का निर्माता है। ब्रिटिश प्रधानमंत्री की भाँति वह दल एवं शासन का अध्यक्ष होता है। युद्ध-काल में उसकी शक्तियाँ अधिक व्यापक हो जाती हैं। श्री एन थो गाडगिल का कथन है कि प्रधानमंत्री को व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं और यदि वह स्वयं लोकतन्त्रीय प्रकृति का व्यक्ति नहीं है तो उसके अधिनायक हो जाने की सम्भावना है। यदि नेहरू के म्यान पर कोई कमजोर व्यक्तित्व का व्यक्ति प्रथम प्रधानमंत्री हुआ होता तो सम्भवतः राष्ट्रपति के प्रभाव में आकर उसकी स्थिति गौण हो गयी होती।

भारतीय संघ में राज्यपाल

भारतीय संघ के प्रत्येक राज्य में राज्यपाल की नियुक्ति की जाती है।⁷⁵ वह वायपालिका का प्रमुख है एवं राज्य की वायपालक शक्ति का स्वयं या अपने अधीनस्थ अधिकारियों के माध्यम से क्रियाचिंत करता है।⁷⁶ राष्ट्रपति द्वारा राज्यपाल की नियुक्ति की जाती है एवं उसी के प्रसाद पर वह पदावधि रहता है।⁷⁷ यद्यपि उसका सामान्य कार्यकाल 5 वर्ष है। प्रारम्भ में संविधान सभा निर्वाचित राज्यपाल के पक्ष में थी। परन्तु उसकी तीव्र आलोचना हुई थी। राज्यपाल एवं मन्त्रिमण्डल दोनों के ही निर्वाचित होने की अवस्था में सर्वधानिक गतिरोध की हूर सम्भावना उत्पन्न हो जाती है। राज्यपाल के पद पर वही व्यक्ति नियुक्त किया जा सकता है जो कि भारतीय नागरिक हो तथा 35 वर्ष की आयु पूर्ण कर चुका हो।⁷⁸ राज्यपाल को किसी राज्य विधानमण्डल या सदन के दोनों सदनों में से किसी सदन का भी सदस्य नहीं होना चाहिए। यदि कोई व्यक्ति किसी राज्य के विधानमण्डल या भारतीय सदन का सदस्य होता है तो वह राज्यपाल के पद को ग्रहण करने की तिथि से स्वतः ही इन पदों से हट जाता है।⁷⁹ राज्यपाल का उसके कार्यों के लिए किसी यायालय के समक्ष उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता और उसकी पदावधि काल में उसके विरुद्ध कोई फौजदारी मुसद्मा नहीं

75 सातवें सर्वधानिक समोधन (1956) द्वारा अनु 153 के अधीन आवश्यकता पड़ने पर दो या अधिक राज्यों के लिए एक ही राज्यपाल नियुक्त किया जा सकता है। श्री विष्णु सहाय असम व नागालैण्ड दोनों के गवर्नर हैं। एक ही राज्यपाल होता हुए भी राज्य पृथक् विधिक इकाइयाँ होती हैं।

76 अनुच्छेद 154—संयुक्त राज्य अमेरिका में राज्यपाल प्रत्यक्ष रीति से जनता द्वारा चुना जाता है और राज्य विधानमण्डल द्वारा महामियोग लगाकर हटाया जा सकता है।

77 अनुच्छेद 155 एवं 156।

78 अनुच्छेद 153।

79 अनुच्छेद 158।

चलाया जा सकता है। उसे बदली भी नहीं बनाया जा सकता। व्यक्तिगत रूप से राज्यपाल पर दीवानी अदालत में कोई मुकदमा दो माह पूर्व नोटिस देने के पश्चात् ही दायर किया जा सकता है।

राज्यपाल की नियुक्ति के सम्बन्ध में दो स्वस्थ परम्पराओं का विकास हुआ है। सामान्यतः दूसरे राज्यों के निवासी को ही किसी राज्य का राज्यपाल नियुक्त किया जाता है। इसके केवल दो अपवाद हैं। डॉ. एच. सी. मुखर्जी को पश्चिमी बंगाल का राज्यपाल तथा मैसूर के महाराजा को मैसूर (वर्तमान कर्नाटक राज्य) का राज्यपाल नियुक्त किया गया था। सामान्यतः लोकसभा के सदस्य, पदनिवृत्त यायाधीश जनरल एवं राजनीतिज्ञ राज्यपाल नियुक्त किये जाते रहे हैं। राज्यपाल के पद पर सत्तारूढ़ दल में ऐसे राजनीतिज्ञों को भी नियुक्त किया है जो सावजनिक निर्वाचनों में पराजित हो गये थे या सावजनिक जीवन में लोकप्रियता खो चुके थे। अतः राज्यपाल का पद सत्तारूढ़ दल के ऐसे नेताओं के लिए आश्रय स्थल बन गया है।

कार्य एवं शक्तियाँ

राज्यपाल को निम्नलिखित शक्तियाँ प्राप्त हैं

कार्यपालक शक्तियाँ—संविधान के अनुसार राज्य के सभी कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य राज्यपाल के नाम पर सम्पादित किये जाते हैं।⁸⁰ राज्यपाल को मुख्य मंत्री की अध्यक्षता में मंत्रिपरिषद् नियुक्त करने का अधिकार प्राप्त है। मंत्रिपरिषद् का कार्य राज्यपाल को स्वविवेकीय कार्यों के अतिरिक्त अन्य कार्यों में सहयोग व सहायता देना है। स्वविवेकीय कार्यों के सम्बन्ध में राज्यपाल का निर्णय अन्तिम होता है एवं तत्सम्बन्धी निर्णय को किसी न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती। मंत्रिपरिषद् द्वारा दिया गया परामर्श गुप्त होता है और कोई न्यायालय उसकी जांच नहीं कर सकता।⁸¹ सिद्धांत में मंत्रिपरिषद् राज्यपाल के प्रसाद-पत्र पर पदारूढ रहती है परंतु व्यवहार में मंत्रिमण्डल राज्य विधानमण्डल के निम्न सदन—विधानसभा—के प्रति उत्तरदायी होता है और उसी के प्रसाद-पत्र पर पदारूढ रहता है।

मुख्यमंत्री का यह कर्तव्य है कि वह मंत्रिपरिषद् के राज्य प्रशासन एवं विधि प्रस्तावों सम्बन्धी समस्त निर्णयों की सूचना राज्यपाल को दे।⁸² आवश्यक होने पर राज्यपाल अन्य किसी भी सूचना की मांग मुख्यमंत्री से कर सकता है। राज्यपाल मंत्रिपरिषद् के किसी सदस्य के निर्णय को मंत्रिपरिषद् के समक्ष विचाराय प्रस्तुत करने का निर्देश मुख्यमंत्री को दे सकता है।⁸³ आंध्र प्रदेश एवं पंजाब में

80 अनुच्छेद 156 (1)

81 अनुच्छेद 163 (1)

82 अनुच्छेद 167 (अ)

83 अनुच्छेद 167 (स)

क्षेत्रीय समितियाँ हैं। उनके परामर्श को शासन एवं विधानमण्डल द्वारा सामान्य स्वीकार किया जाता है परन्तु दोनों—समिति एवं शासन तथा विधानमण्डल—में विवाद की स्थिति में राज्यपाल का निर्णय अंतिम होता है।⁸⁴ महाराष्ट्र एवं गुजरात के राज्यपालों को भी राज्य के सभी भागों में समान आर्थिक एवं शैक्षणिक विकास के लिए कुछ विशेष दायित्व सौंपे गये हैं। अमरनन्दी के अनुसार, विशेष आयुक्तों के सम्पादन में राज्यपालों को मंत्रि परिषद की सलाह से स्वतंत्र रहकर कार्य करने का अधिकार है।⁸⁵

उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति राज्यपाल द्वारा नहीं की जाती है परन्तु राष्ट्रपति द्वारा न्यायाधीशों की नियुक्ति विधेयक के द्वारा उससे परामर्श अवश्य लिया जाता है।⁸⁶ राज्य के महाधिवक्ता एवं राज्य लोक सेवा आयोग के सदस्यों को वह नियुक्त करता है।⁸⁷ शासन एवं राज्य के कार्यों के सुसंचालन के लिए नियमावली बनाने का उसे अधिकार प्राप्त है।

विधायी शक्तियाँ—राज्यपाल राज्य के विधानमण्डल का अभिन्न अंग है। विधानमण्डल को आहूत⁸⁸ एवं स्थगित करने का उसे अधिकार है परन्तु विधानमण्डल के दो अधिवेशन के मध्य 6 माह से अधिक अंतर नहीं होना चाहिए। वह विधान सभा को विघटित कर सकता है एवं एक सदन या दोनों सदनों की सम्मिलित बैठकों में भाषण दे सकता है।⁸⁹ विधानमण्डल के विचाराय प्रस्तुत विधेयकों के सम्बन्ध में सदनश्रेय दे सकता है। वह सामान्य निर्वाचन के पश्चात् विधानमण्डल के प्रथम अधिवेशन एवं वर्ष के प्रथम सत्र के अधिवेशन में भाषण देता है।⁹⁰ विधानमण्डल द्वारा पारित विधेयकों को राज्यपाल की स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जाता है। वह विधेयक को स्वीकृत या अस्वीकृत कर सकता है या उसे राष्ट्रपति को विचाराय प्रेषित कर सकता है। धन विधेयकों को अतिरिक्त अन्य विधेयकों को वह सदन या सदनों को सशोधन या सशोधन सहित विचाराय लौटा सकता है। विधानमण्डल के सत्रावसान काल में राज्यपाल का अध्यादेश जारी रखने का अधिकार है।⁹¹ विधानमण्डल का अधिवेशन प्रारम्भ होने के 6 महीने के भीतर यदि विधानमण्डल द्वारा अध्यादेशों का अनुमोदन

84 अनुच्छेद 371

85 Amarnanda *The Constitution of India*, 1962 p 198

86 अनुच्छेद 217 (1)

87 अनुच्छेद 216 (1)

88 अनुच्छेद 174

89 अनुच्छेद 175

90 अनुच्छेद 176

91 अनुच्छेद 213

नहीं किया जाता तो वे स्वतः ही निष्प्रभावी हो जाते हैं। यदि अध्यादेशों को विधानमण्डल अस्वीकृत कर देता है तो वे समाप्त हो जाते हैं। परन्तु राज्यपाल राष्ट्रपति की स्वीकृति के बिना ऐसे किसी अध्यादेश को जारी नहीं कर सकता जिससे सम्बन्धित विधेयक पर विधानमण्डल में प्रस्तुत करने के पूर्व राष्ट्रपति की स्वीकृति अनिवार्य हो या राज्यपाल ने सम्बन्धित उपबन्धों विधेयक को राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए रोक रखा हो या राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए रोके गये उन उपबन्धों सम्बन्धी राज्य विधानमण्डल के विधेयक को राष्ट्रपति द्वारा स्वीकृत कर दिया गया हो।

वित्तीय शक्तियाँ—कोई धन या वित्त विधेयक या वित्तीय मामला में संशोधन सम्बन्धी विधेयक राज्यपाल की अनुमति के अभाव में राज्य विधानमण्डल में प्रस्तुत नहीं किया जा सकता। परन्तु किसी कर को कम या समाप्त करने वाले विधेयक पर राज्यपाल को ऐसी किसी संस्तुति की आवश्यकता नहीं है। राज्यपाल का दायित्व यह देखना भी है कि प्रत्येक वित्तीय वर्ष के आय व्यय विवरण को विधानमण्डल के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है।⁹² सभी प्रकार की अनुदान की मांगें, चाहे वे पूर्णक, अतिरिक्त अथवा बची हुई अनुदान सम्बन्धी मांगें हों क्या न हों, राज्यपाल की संस्तुति पर ही विधानमण्डल में प्रस्तुत की जा सकती हैं।⁹³

न्यायिक शक्तियाँ—राज्यपाल को राज्य विधि सम्बन्धी अपराधों के लिए दण्ड को कम, स्थगित या क्षमा करने के अधिकार प्राप्त हैं।⁹⁴ बम्बई उच्च न्यायालय के अनुसार राज्यपाल की यह शक्ति प्रकृति एवं प्रभाव में ब्रिटिश क्राउन या अमेरिकी राष्ट्रपति की शक्ति के समान ही है। राज्यपाल इस शक्ति का प्रयोग, मुकदमों के दौरान या समाप्ति पर कर सकता है, परन्तु उसे निरक्षर दण्ड से इसका प्रयोग नहीं करना चाहिए।⁹⁵

अन्य शक्तियाँ—लोक सेवा आयोग अपने कार्य का वार्षिक प्रतिवेदन एवं महालेखा परीक्षक द्वारा आय व्यय के लेख परीक्षण सम्बन्धी प्रतिवेदन राज्यपाल को प्रस्तुत किया जाता है जो उन्हें मंत्रिपरिषद् को भेज देता है। प्रतिवेदन पर मंत्रिपरिषद् की टिप्पणियाँ प्राप्त होने पर राज्यपाल उन्हें विधानसभा के अध्यक्ष को विधानमण्डल में प्रस्तुत करने के लिए भेज देता है।

स्थिति

राज्यपाल की संवैधानिक स्थिति—राज्यपाल की दोहरी स्थिति है। एक

92 अनुच्छेद 202

93 अनुच्छेद 205

94 अनुच्छेद 161

95 नानावती विवाद में बम्बई उच्च न्यायालय के निर्णय पर आधारित।

तरफ तो वह राज्य का सर्वैधानिक अध्यक्ष है तो दूसरी तरफ वह केंद्र का प्रतिनिधि या अभिकर्ता है। सामान्य काल में राज्यपाल राज्य के सर्वैधानिक अध्यक्ष के रूप में कार्य करता है। राज्यों में भी केंद्र की तरह मसदीय शासन व्यवस्था की स्थापना की गयी है। 'सहायता एवं परामर्श' (Aid and Advice) शब्दों का अर्थ यह है कि राज्यपाल मंत्रि-परिषद् के परामर्शानुसार कार्य करेगा। परंतु स्वविवेकीय मामलों के सम्बन्ध में वह स्वतंत्र है। संविधान द्वारा स्वविवेकीय शक्तियों की कोई परिमाणा प्रस्तुत नहीं की गयी है। राज्यपाल का विवेक ही अंतिम निर्णायक है। दो प्रावधान इसका अपवाद हैं। वे सामान्य महत्व के हैं। प्रथम, असम के राज्यपाल को राष्ट्रपति के अभिकर्ता के रूप में सीमान्त क्षेत्र के प्रशासन का अधिकार दिया गया है। इसके अतिरिक्त असम सरकार एवं जन-जाति क्षेत्र की जिला परिषद् के मध्य खदान रॉयल्टी सम्बन्धी विवाद का निणय राज्यपाल स्वविवेक से करता है। द्वितीय, राष्ट्रपति द्वारा जब किसी राज्यपाल को अधीनस्थ केंद्र प्रशासित प्रदेश का प्रशासक नियुक्त किया जाता है तो राज्यपाल राष्ट्रपति के अभिकर्ता के रूप में कार्य करता है और उसका निणय अंतिम होता है। श्री दुर्गादास बसु के अनुसार, 'चूंकि स्वविवेकीय शक्ति असम के राज्यपाल को केवल दो सामान्य मामलों में प्राप्त है अतः संविधान में 'स्वविवेक से कार्य करने' शब्दों का उल्लेख एक सीमा तक सम्पादन का ही दोष है।⁹⁶ अतः राज्यपाल को मंत्रि परिषद् के परामर्श पर ही कार्य करना चाहिए। 'यायालय के अनुसार राज्यपाल बिना अपने मंत्रियों के परामर्श के कार्य कर ही नहीं सकता'⁹⁷ और तत्सम्बन्धी अभिमतों का भी विकास हुआ है।

राज्यपाल एवं केन्द्र—राज्य की राजनीतिक स्थिति ऐसी हो सकती है जबकि राज्यपाल के लिए मंत्रिमण्डल की सलाह मानना सम्भव ही न हो। यदि राज्य का शासन संविधान के अनुसार नहीं चलता है या मुख्यमंत्री का विधानमण्डल के बहुमत का विश्वास प्राप्त नहीं है या मुख्यमंत्री को प्राप्त बहुमत के समर्थन के सम्बन्ध में विवाद है तो यह प्रश्न उठता है कि ऐसी स्थिति में राज्यपाल को क्या करना चाहिए। यदि राज्य मंत्रि परिषद् ऐसी कोई विधि पारित करे या ऐसा कदम उठाने पर बल देता है जिससे संविधान का उल्लंघन होता है तो क्या राज्यपाल के लिए मंत्रि परिषद् के ऐसे परामर्श को मानना आवश्यक है? कुछ परिस्थितियाँ ऐसी हो सकती हैं जबकि वह राष्ट्रपति से ऐसे आदेश प्राप्त करे जो कि राज्य मंत्रि-परिषद् को स्वीकार न हो। ऐसी स्थिति में राज्यपाल को क्या करना चाहिए? अतः राज्यपाल की स्थिति विवाद का प्रश्न बन गयी है। संविधान सभा में श्री नेहरू ने कहा था कि निर्वाचित राज्यपाल मनोनीत राज्यपाल को अपेक्षा पृथक्तावादी (एच) प्राप्तीयता की आवश्यकता को

बढ़ावा देने वाला हो सकता है ऐसी स्थिति में केन्द्र के उसके साथ कम सम्बन्ध होंगे।⁹⁸ अतः राज्यपाल से केन्द्र के अभिकर्ता या प्रतिनिधि के रूप में महत्वपूर्ण भूमिका निभाने की आशा की गयी है। संवैधानिक असफलता की स्थिति में उसे स्व-विवेक से कार्य करने का अधिकार प्राप्त है। ऐसी स्थिति में मन्त्रिपरिषद् से परामर्श करना उसके लिए आवश्यक नहीं है। तब वह केन्द्र का अभिकर्ता होता है तथा संवैधानिक विफलता सम्बन्धी जो प्रतिवेदन वह केन्द्र को प्रस्तुत करता है उसे गुप्त रखना उसका कर्तव्य है। तत्पश्चात् केन्द्र के निर्देश के अनुसार ही उसे आचरण करना चाहिए। लेकिन जब तक राज्य में संविधान के अनुसार सामान्य स्थिति बनी रहती है तब तक वह विशुद्ध संवैधानिक अध्यक्ष है और उस अवस्था में मन्त्रिपरिषद् का परामर्श मानना उसका कर्तव्य है। संविधान सभा के सदस्यों के राज्यपाल तथा केन्द्रीय शासन के सम्बन्धों पर परस्पर विरोधी मत थे। श्री टी. टी. कृष्णमाचारी जिनके मत से डॉ. अम्बेडकर सहमत थे का कथन था कि 'मैं इन समस्त विचारों का खण्डन करता हूँ कि इस सदन के सदस्य मनोनीत गवर्नर को राष्ट्रपति का अभिकर्ता बनाना चाहते हैं।'⁹⁹ परन्तु डॉ. अम्बेडकर ने बाद में एक प्रश्न का उत्तर देते हुए अपने पूर्व मत का खण्डन करते हुए कहा था कि "प्रांतीय शासनों को केन्द्रीय शासन के अधीन कार्य करना चाहिए। फलतः राज्यपाल को कुछ बातें राष्ट्रपति के विचाराधीन रोकनी पड़ेगी जिससे कि यह पता चल सके कि प्रांतीय शासन को जिन नियमों के अधीन कार्य करना है वे संविधान या केन्द्रीय शासन की अधीनता में हैं और उनका पालन हो रहा है।"¹⁰⁰ श्री महावीर त्यागी का मत इसी से मिलता-जुलता है। उनका कथन था कि राज्यपाल केन्द्र का अभिकर्ता या माध्यम है जिसके द्वारा केन्द्रीय नीति को लागू किया जायेगा या रक्षा की जायेगी। राज्यपाल को एक ओर केन्द्रीय नीति के संरक्षक, तो दूसरी ओर संविधान के संरक्षक के रूप में कार्य करना चाहिए।¹⁰¹

व्यवहार में गवर्नर का पद—राज्यपाल के पद पर अधिकांशतः सत्तारूढ़ दल द्वारा अपने ही दल के व्यक्तियों को नियुक्त किया गया है। विभिन्न राज्यपालों के अपने कार्यकाल सम्बन्धी भिन्न भिन्न अनुभव हैं। उत्तर प्रदेश के राज्यपाल श्री एच. पी. मोदी की अपन कार्यकाल सम्बन्धी स्मृतियाँ सुखद हैं। वे विभागीय सचिवों एवं मुख्य सचिव से सीधा सम्पर्क रखते थे। तत्कालीन मुख्यमंत्री श्री शोविन्दबल्लभ पंत को इसमें कोई आपत्ति नहीं थी। परन्तु जय राज्या में ऐसा नहीं था। श्री श्रीप्रकाश (जो लगातार 12 वर्षों तक तीन राज्यों में राज्यपाल पद पर रहे) का कथन है कि वे सदैव संवैधानिक अध्यक्ष के रूप में कार्य करते रहे हैं। श्री बी. बी. गिरि उत्तर प्रदेश में राज्य-

98 *Constituent Assembly Debates*, Vol VIII p 455

99 *Ibid* p 460

100 *Ibid*, p 502

101 *Ibid*, pp 494-95

पात थे। उस समय श्री सम्पूर्णानन्द जी मुख्यमंत्री थे। श्री गिरि का कथन था कि राज्यपाल सुसुप्त सहयोगी नहीं है। वह ठीक प्रकार से सभी काय कर सकता है। वह दूसरों पर हावी हुए बिना गलतियों को रोके। श्री बी पी मेनन के अनुसार राज्यपाल की स्थिति नाममात्र के अध्यक्ष जैसी है। श्री पाटस्कर के अनुसार गवर्नर सविधान का रक्षक है।

दो तीन अवसरों पर गवर्नर के आचरणों की तीव्र निंदा हुई थी एवं वे तीव्र विवाद का विषय बन गये थे। फलस्वरूप राज्यपाल के पद तक का समाप्त करने का वात की गयी। 1959 ई. में केरल शिक्षा विधेयक के विरोध में राज्यव्यापी आन्दोलन चला था। राज्य में अराजकता की स्थिति उत्पन्न हो गयी थी। यह आन्दोलन साम्यवादी शासन के विरुद्ध हुआ था। राज्यपाल ने मन्त्रिमण्डल के परामर्श के बिना ही मर्यादित शासन की विफलता की घोषणा की थी फलतः राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया। कुछ ने राज्यपाल के इस काय को असंवैधानिक ठहराया तो दूसरा ने इस उचित बताया था। स्मरणीय है कि केरल की नम्बूदरीपाद की सरकार को विधान सभा के बहुमत का समर्थन प्राप्त था। ऐसी स्थिति में राज्यपाल को राज्य-मन्त्रिमण्डल के परामर्श के बिना राष्ट्रपति को प्रतिवेदन नहीं देना चाहिए था। केरल के साम्यवादी शासन के मतानुसार राज्यपाल को मन्त्रिमण्डल के परामर्श से ही प्रतिवेदन भेजना चाहिए था जबकि केन्द्र का मत था कि राज्यपाल को स्वतंत्र रूप से भ्रमण देने का अधिकार प्राप्त है।

दूसरा विवाद पश्चिमी बंगाल से सम्बन्धित है। श्री अजय मुकर्जी की सरकार राज्य में व्याप्त अराजकता को रोकने में असमर्थ थी। राज्यपाल श्री धर्मवीर ने मुख्य-मंत्री की शीघ्र ही विधान सभा को आहूत करके अपना बहुमत प्रमाणित करने का निर्देश दिया था। लेकिन मुख्यमंत्री ने राज्यपाल द्वारा प्रस्तावित तिथि के कुछ दिन पश्चात् विधानसभा का सत्र आहूत करने का निश्चय किया था। इस पर राज्यपाल ने विधानसभा एवं मन्त्रिमण्डल दोनों को भग कर दिया और राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया।

अतः यह स्पष्ट है कि राज्यपाल की स्थिति एवं उसकी शक्ति से सम्बन्धित कई बातें विवादास्पद हैं। उनमें से मुख्य निम्नवत् हैं

(1) राज्यपाल एवं मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध—क्या राज्यपाल मुख्यमंत्री का चुनाव में स्वतंत्र है? क्या मुख्यमंत्री का वह स्वविवेकानुसार पदच्युत कर सकता है?

(2) राज्यपाल एवं व्यवस्थापिका के सम्बन्ध—क्या राज्यपाल को विधान सभा को विघटित एवं आहूत करने सम्बन्धी शक्तियाँ प्राप्त हैं? किन स्थितियों में वह उनका प्रयोग स्वविवेकानुसार कर सकता है?

(3) सवधानिक असफलता की अवस्था में राज्यपाल की स्थिति क्या है?

सारांश—केन्द्र व राज्यों में एक ही दल कांग्रेस के दीर्घकाल तक पदारूढ रहने के कारण राज्यपाल का पद परोक्ष में पड़ गया है। केन्द्रीय मंत्रियों एवं राज्यों के मंत्रियों में सीधे सम्पर्क स्थापित हो गया है। चतुर्थ निर्वाचन के पश्चात् स्थिति में कुछ परिवर्तन हुआ था लेकिन वह भी थोड़े समय के लिए। अतः राज्यपाल की स्थिति पर इसका कोई प्रभाव नहीं पड़ा। राज्यपाल की दुहरी स्थिति है। वह जहाँ राज्य का संवैधानिक अध्यक्ष है वहाँ केन्द्र का अधिकर्ता भी है। उससे यह अपेक्षा की जाती है कि दलबद्ध राजनीति एवं सांजनिक नैतिक मानदण्ड के निरंतर गिरते वातावरण में वह संविधान के संरक्षक एवं लोकतंत्र के सजग प्रहरी की भूमिका निभाये। राज्यपाल के पद को प्रभावी एवं अधिक उपयोगी बनाने के लिए निम्न सुझाव लाभदायक हो सकते हैं

(1) राज्यपाल के पद पर निर्वाचना में पराजित दलीय राजनीतिज्ञों की भी नियुक्ति नहीं की जानी चाहिए।

(2) राज्यपाल की नियुक्ति में मुख्य मंत्रियों का स्पष्ट परामर्श लिया जाना चाहिए। स्मरणीय है कि केन्द्र द्वारा राज्यपाल की नियुक्ति करते समय सम्बन्धित राज्य के मुख्यमंत्री के विचार गत कर लिए जाते हैं। यह स्वस्थ परम्परा है।

(3) राज्यपाल को नाममात्र के अध्यक्ष के स्थान पर सही अर्थों में संवैधानिक अध्यक्ष की भूमिका निभाने के अवसर दिये जाने चाहिए।

(4) राज्यपाल को निष्पक्षतापूर्वक आचरण करना चाहिए। उसे केन्द्र से परामर्श के लिए निरंतर नहीं दौड़ना चाहिए।

(5) राज्यपाल तथा विधानसभा एवं मंत्रिमण्डल के सम्बन्धों को अधिक स्पष्ट करने की आवश्यकता है। राज्यपाल के आदेश पर विधानसभा का तुरंत अधिवेशन बुलाने की व्यवस्था होनी चाहिए।

(6) राज्यपाल के सम्भावित स्वविवेकी अधिकारों की स्पष्ट व्याख्या की जानी चाहिए।

राज्य की राजनीति में राज्यपाल की भूमिका उसके व्यक्तित्व तथा मुख्यमंत्री एवं उसके सम्बन्धों पर निर्भर करती है।

राज्य मंत्रिमण्डल

राज्यों में संविधान के अनुसार मुख्यमंत्री की अध्यक्षता में एक मंत्रिपरिषद् का विधान किया गया है जो राज्यपाल को उसके स्वविवेकीय कार्यों का छाड़कर शेष सभी कार्यों के सम्पादन में 'सहयोग एवं परामर्श' प्रदान करेगा।¹⁰² मुख्यमंत्री की नियुक्ति राज्यपाल द्वारा की जायेगी। शेष मंत्रियों की नियुक्ति मुख्यमंत्री के परामर्श से राज्यपाल करेगा।¹⁰³ मंत्रीगण राज्यपाल के प्रसाद पत्रों पर अपने पदों पर रहते हैं।

102 अनुच्छेद 163

103 अनुच्छेद 164

मन्त्रि-परिषद् राज्य विधानसभा के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होती है।¹⁰⁴ मन्त्रियों के राज्यपाल के प्रसाद-पत्र पर पदारूढ रहने का यह अर्थ है कि राज्यपाल मुख्यमन्त्री के परामर्श पर व्यक्तिगत रूप से मन्त्री को पदच्युत कर सकता है।¹⁰⁵ यदि मुख्यमन्त्री विधानसभा का विश्वास खोने के पश्चात् भी पदत्याग के लिए तैयार नहीं होता है तो राज्यपाल मुख्यमन्त्री सहित मन्त्रि-परिषद् को पदच्युत कर सकता है। कुछ विद्वानों का यह मत है कि मन्त्रिमण्डल को राज्यपाल भंग नहीं कर सकता। लेकिन यह उसी अवस्था में सम्भव है जबकि मन्त्रिमण्डल वैधानिक तरीके से सत्ता का प्रयोग करता है और बहुमत का समर्थन उसे प्राप्त होता है।

यदि कोई मन्त्री नियुक्ति के 6 माह के भीतर विधानमण्डल के लिए नहीं चुना जाता तो उसे मन्त्रिमण्डल से पदत्याग करना पड़ता है।¹⁰⁶ संविधान के अनुसार बिहार, मध्य प्रदेश एवं उड़ीसा में एक एक जनजातीय विधायक मन्त्री होता है।¹⁰⁷ मन्त्रियों के वेतन एवं भत्ता आदि का निर्धारण विधानमण्डल द्वारा किया जाता है। विधानमण्डल के दोनों सदनों के निर्वाचित एवं मनोनीत सदस्यों को मन्त्री पद पर नियुक्त किया जा सकता है।

सामान्य काल में राज्य का मन्त्रिमण्डल वास्तविक कार्यपालिका होती है।

मुख्यमन्त्री

राज्य के मुख्यमन्त्री की स्थिति केन्द्र में प्रधानमन्त्री के ही समकक्ष है। वह मन्त्रिमण्डल का अध्यक्ष एवं विधानसभा में बहुमत दल का नेता होता है। उसी के परामर्श पर राज्य के मन्त्रि परिषद् के अन्य सदस्य राज्यपाल द्वारा नियुक्त किए जाते हैं। मुख्यमन्त्री के पदत्याग के साथ सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल को पदत्याग करना पड़ता है। वह राज्य के मन्त्रिमण्डल के जन्म, जीवन एवं मृत्यु के लिए उत्तरदायी होता है। मन्त्रिमण्डल की बैठकों की वह अध्यक्षता करता है। वह राज्य की सामान्य नीति का निर्धारण करता है। वह प्रमुख प्रशासक एवं शासकीय विभागों का निरीक्षक तथा समन्वयकर्ता भी होता है।

वह राज्य के शासन का बालक बन्ध है। उसकी क्षमता एवं योग्यता पर शासन की सफलता निर्भर करती है। विधानमण्डल में वह शासन का प्रमुख प्रवक्ता होता है। वह मन्त्रियों के मध्य उत्पन्न विवादों को दूर करता है। इस सम्बन्ध में उसका निर्णय अंतिम होता है। जो मन्त्री उससे सहमत नहीं होते उन्हें पदत्याग करना पड़ता है।

104 अनुच्छेद 164 (2)

105 महाराष्ट्र प्रान्त में श्री डी जेड पतामपवार को उनका पदत्याग न करने पर पदच्युत किया गया था। जहाँ न एक मन्त्री का भी पदच्युत किया गया था।

106 अनुच्छेद 164 (4)

107 अनुच्छेद 164 (1)

उस नियुक्ति सम्बन्धी व्यापक अधिकार हैं। राज्य के महाधिवक्ता एवं लोकसेवा आयोग के अध्यक्ष एवं सदस्यों की नियुक्ति मुख्यमंत्री के परामर्श पर ही की जाती है। सम्पूर्ण प्रशासन पर उसका नियंत्रण होता है। वह मंत्रिमण्डल एवं राज्यपाल के मध्य कड़ी के रूप में कार्य करता है। मुख्यमंत्री की अनुमति के बिना कोई मंत्री राज्यपाल से सीधा सम्पर्क स्थापित नहीं कर सकता। मंत्रिमण्डल के नियम मुख्यमंत्री द्वारा ही राज्यपाल को प्रेषित किये जाते हैं। मुख्यमंत्री को राज्य विधानसभा के विघटन की मांग करने का अधिकार प्राप्त है।

वही वास्तव में राज्य की मुख्य कार्यपालिका है। वह मंत्रिपरिषद् रूपी मेहरारव की आधारशिला है। मुख्यमंत्री की स्थिति उसके व्यक्तित्व एवं उसे प्राप्त दलीय समर्थन पर निर्भर करती है। कांग्रेस हाई कमान का समर्थन कांग्रेसी मुख्यमंत्री की स्थिति के निर्धारण में निर्णायक होता है। प. गोविंदवल्लभ पंत, बिहार के श्री श्रीकृष्ण सिन्हा बंगाल के विधानचन्द्राय, मद्रास के कामराज नाडर बड़े सशक्त एवं प्रभावशाली मुख्यमंत्री माने जाते थे। परन्तु बहुत से मुख्यमंत्रियों का अपना कोई आधार ही नहीं था। वे कांग्रेस हाईकमान के मनोनीत प्रत्याशी बन जाते थे। कांग्रेस हाईकमान के निर्देश पर अनेक राज्यों के मुख्यमंत्रियों की नियुक्ति होती रही है। उदाहरण के लिए, पंजाब के स्वर्गीय भीमसेन सच्चर, मध्य प्रदेश के भूतपूज मुख्यमंत्री कलाशनाथ काटजू एवं वर्तमान मुख्यमंत्री श्री पी. सी. सेठी। श्री सच्चर के पश्चात् श्री प्रतापसिंह कैरो कांग्रेस हाईकमान के आदेश पर ही मुख्यमंत्री बने थे। कैरो के त्यागपत्र के बाद 1964 ई. में श्री रामकिशन पंजाब के मुख्यमंत्री कांग्रेस हाईकमान के द्वारा ही बनाये गये थे। यही नहीं, राज्यों के कांग्रेसी मंत्रिमण्डलों के सदस्यों का निश्चय भी कांग्रेस हाईकमान ही करता रहा है।

प्रतापसिंह कैरो के विरुद्ध आरोपों की जांच के लिए एक आयोग की नियुक्ति केन्द्रीय शासन द्वारा की गयी थी। स्मरणीय है कि मुख्यमंत्री राज्य की कार्यपालिका हैं। संविधान की किसी व्यवस्था के अनुसार केन्द्रीय मंत्रिमण्डल को राज्य के मुख्यमंत्री के विरुद्ध कार्यवाही का कोई अधिकार नहीं है। यह दूसरी बात है कि राज्यपाल के माध्यम से केन्द्रीय सरकार कोई कार्यवाही करे। यह प्रश्न निश्चय ही बड़ा नाजुक है। अतः प. नहरू ने कमीशन इनक्वायरी एक्ट, 1953 के अधीन मुख्यमंत्री कैरो के विरुद्ध जांच का आदेश दिया था।

मुख्यमंत्री की नियुक्ति को लेकर अनेक बार ऐसी घटनाएँ हुईं जो चिन्ता का विषय बन गयी हैं। उत्तरदायी शासन के स्थापित एवं मान्य अभिसमया का इन घटनाओं से उल्लंघन हुआ है। बहुमत दल के नेता को ही मुख्यमंत्री पद के लिए राज्यपाल द्वारा आमंत्रित किया जाना चाहिए। यदि किसी दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो तो राज्यपाल को स्वविवेक का अधिकार प्राप्त हो जाता है। यदि मुख्यमंत्री के मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास व्यक्त किया जाता है तो राज्यपाल को

या तो नवीन निर्वाचन का आदेश देना चाहिए अथवा विरोधी दल के नेता को बकल्पिक सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित करना चाहिए। परन्तु कभी कभी राज्यपाल ने इन मामलों में इन माध्य परम्पराओं का पूर्ण निष्पक्षता के साथ पालन नहीं किया है। 1952 ई. में मद्रास के कांग्रेस मन्त्रिमण्डल के पदत्याग करने से पूर्व श्री राजाजी (चक्रवर्ती राजगोपालाचारी) को अनुच्छेद 173 (3) (c) एवं 5 के अन्तर्गत विधान परिषद का सदस्य मनोनीत करने के लिए राज्यपाल से सिफारिश की गयी थी। विधान परिषद का सदस्य मनोनीत होने के पश्चात् श्री चक्रवर्ती राजगोपालाचारी का राज्यपाल ने मुख्यमन्त्री पद पर नियुक्त कर दिया था। इस घटना को तीव्र आलोचना हुई थी। इसी प्रकार श्री मोरारजी देसाई को बम्बई का मुख्यमन्त्री नियुक्त किया गया, जबकि वे निर्वाचनों में विधानसभा का चुनाव हार चुके थे। श्री मोरारजी देसाई की नियुक्ति समस्त नतिक एवं सवधानिक औचित्य का उत्प्रेषण था। 1957 ई. में उड़ीसा के मन्त्रिमण्डल के निर्माण के सम्बन्ध में काफी घोटाला हुआ था। 1958 ई. में उड़ीसा के राज्यपाल श्री वाई. एन. सुखतकर ने श्री हरेकृष्ण महताब के त्यागपत्र को तुरन्त स्वीकार न करके उचित कार्य नहीं किया था। उन्होंने विरोधी दल के नेता से बकल्पिक सरकार की वार्ता शुरू कर दी थी और इसी बीच में महताब को समझा-बुझाकर उनका त्यागपत्र वापस करवा दिया था।

राज्यों में भी संसदीय शासन का अनुगमन किया गया है और केन्द्र की भाँति ही मन्त्रिमण्डल अपने कार्यों के लिए राज्य विधानसभा के प्रति उत्तरदायी होता है। सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल एक साथ पदत्याग करता है और एक साथ पद ग्रहण करता है।

22

संयुक्त राज्य अमेरिका की कार्यपालिका—राष्ट्रपति [AMERICAN PRESIDENTIAL EXECUTIVE]

संसदीय कार्यपालिका के विपरीत अध्यक्षीय या असंसदीय कार्यपालिका शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत पर आधारित है। स्ट्रांग के अनुसार संयुक्त राज्य अमेरिका की कार्यपालिका—राष्ट्रपति—अध्यक्षीय कार्यपालिका का सर्वश्रेष्ठ उदाहरण है। असंसदीय कार्यपालिका को स्थायी (fixed) कार्यपालिका की भी संज्ञा दी जाती है।¹ इसे व्यवस्थापिका द्वारा अपने पद से पृथक् नहीं किया जा सकता।

अमेरिकी राष्ट्रपति विश्व के महान शासनाधिकारियों में गिना जाता है। इस पद के विकास में ऐतिहासिक आवश्यकता का प्रमुख योग है। अमेरिकी परिषद व संविधान (Articles of Confederation, 1777) का एक बड़ा दोष यह था कि उसमें कांग्रेस के निष्पक्ष एवं संधियाँ के क्रिया बन्धन हेतु केंद्रीय कार्यपालिका का अभाव था। अतः फिलाडेल्फिया सम्मेलन के समक्ष व्यवस्थापिका के समान ही कार्यपालिका व पद का निर्माण एक प्रमुख कार्य था। सम्मेलन में एक बग कार्यपालिका को पर्याप्त शक्तिसम्पन्न बनाने के पक्ष में था ताकि शासन को स्थायित्व प्राप्त हो सके तो दूसरे बग का यह मत था कि यदि कार्यपालिका को अधिक शक्तिशाली बनाया गया तो जनता ऐसी व्यवस्था की आलोचना करेगी। कुछ व्यक्ति एकल कार्यपालिका का तो दूसर समान सत्ताधारी दो या तीन व्यक्तियों की बहुल कार्यपालिका के पक्ष में थे। अंत में सम्मेलन ने यह निष्पक्ष किया कि एक ही व्यक्ति राष्ट्रपति होना चाहिए परन्तु उस व्यवस्थापिका से स्वतंत्र होना चाहिए। सम्मेलन में यह भी प्रस्तावित किया गया था कि राष्ट्रपति के लिए एक कार्यकारी परिषद की स्थापना की जाय जो कुछ महत्वपूर्ण मामलों में कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग में भागीदार हो। लेकिन यह प्रस्ताव

1 Strong *op cit*, pp 260-61

2 अध्यक्षीय कार्यपालिका के लिए देखिए अध्याय 17

स्वीकार न हा सवा । मीनेट का सचिवा एव नियुक्तिया के सम्बन्ध में कायकारिणा परिपद के रूप में वाय करने के अधिवार प्रदान किये गये । सचिवा एव नियुक्तिया के सम्बन्ध में मीनेट की स्वीकृति की व्यवस्था करके अवरोध और सन्तुलन की प्रणाली के द्वारा राष्ट्रपति की कायपालक शक्तियाँ को सीमित कर दिया गया है । एक तरफ मीनेट का प्रतिपाद्य स्थापित करके जहाँ राष्ट्रपति की निरंकुशता को प्रतिबंधित किया गया, वहाँ दूसरी तरफ उस व्यवस्थापिका से स्वतंत्र तथा उसके पुन निर्वाचन की व्यवस्था करके राष्ट्रपति के पद का स्थायी बनाया गया है ।

सास्की के अनुसार अमेरिकी राष्ट्रपति ब्रिटिश राजा से बड़ा भी है और छोटा भी है । प्रधानमंत्री से भी वह बड़ा एव छोटा है । उसके पद का जितना सत्तकता से अध्ययन किया जाता है उतना ही अधिक वह अनास्था प्रतीत होता है ।³ उसमें ब्रिटिश राजा एव प्रधानमंत्री दोनों के पदों का समावेश है । वह नाममात्र एव परार्थ दोनों ही प्रकार की कायपालिका के दायित्वों को पूरा करता है । अमेरिकी राष्ट्रपति को संविधान एव परम्परा से इतने अधिक महत्वपूर्ण दायित्व एव कर्तव्य प्राप्त हैं कि लिण्डसे रोमर ने अनुमान उसका पूर्णरूपेण सफल प्रशासक होना सन्देह-जनक है । सास्की के अनुसार, समुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति से अधिक दायित्व विश्व में किसी पदाधिकारी के नहीं है ।⁴ प्रेसीडेंट जॉन केनेडी के अनुसार वह अक्ला ही राज्य का प्रमुख है । वह मुख्य कार्यपालिका ही नहीं अपितु मुख्य सेनापति, औपचारिक प्रमुख एव विधायी तथा दलीय नेता भी है ।

अमेरिकी राष्ट्रपति पद के लिए संविधान के अनुसार वही व्यक्ति निर्वाचित हो सकता है जो समुक्त राज्य अमेरिका का जन्मजात नागरिक हो और जो 35 वर्ष से कम आयु का न हो तथा जो 14 वर्षों से समुक्त राज्य अमेरिका में निवास कर रहा हो । साथ ही साथ उसमें वे सभी योग्यताएँ भी होनी चाहिए जो एक मतदाता के लिए आवश्यक होनी हैं । राष्ट्रपति का वेतन एव अन्य भत्ते संविधान द्वारा निर्धारित हैं । उन्हें उसके पदावधिकाल में कम नहीं किया जा सकता । 1909 ई. से 1949 ई. तक अमेरिकी राष्ट्रपति का वेतन 75 हजार डॉलर प्रति वर्ष था । 1949 ई. में उसे बढ़ा कर 1 लाख डॉलर वार्षिक कर दिया गया है । इसके अतिरिक्त उसे 50 हजार डॉलर वार्षिक की करमुक्त धनराशि भत्ते आदि के रूप में भी प्राप्त होती है ।

राष्ट्रपति का कार्यकाल 4 वर्ष है । वह अपने पद पर पुन निर्वाचित हो सकता

3 The President of the United States is both more and less than a king, he is, also both more and less than a Prime Minister. The more carefully his office is studied, the more does his unique character appear "—Laski *American Presidency*, 1943 p 23

4 Laski *op cit* p 37

है। लेकिन यह अभिसमय या परम्परा स्थापित हो चुकी थी कि कोई भी राष्ट्रपति निरन्तर तीसरे काल के लिए चुनाव नहीं लड़ेगा। इस परम्परा की स्थापना का श्रेय प्रथम राष्ट्रपति जॉर्ज वाशिंगटन का था जिन्होंने तीसरी बार राष्ट्रपति पद पर चुनाव जीतना स्वीकार नहीं किया था। 1875 ई. में जनरल ग्राण्ट ने तीसरी बार राष्ट्रपति चुने जाने की इच्छा व्यक्त की थी लेकिन कांग्रेस ने इस पर यह प्रस्ताव पारित किया था कि दो बार राष्ट्रपति रहने के पश्चात् तीसरी बार राष्ट्रपति पद के लिए प्रत्याशी न होने की सुनिश्चित परम्परा माय है एवं इसके विपरीत काय अविवेकपूर्ण, देशभक्ति विरोधी तथा देश की स्वतन्त्र सस्याओं के लिए घातक है। फलस्वरूप जनरल ग्राण्ट ने तीसरी बार चुनाव नहीं लड़ा। ग्रेट्टपति थियोडोर रूजवेल्ट ने तीसरी बार चुनाव लड़ा था परन्तु वे निर्वाचन में हार गये थे। फ्रेकलिन रूजवेल्ट ने इस परम्परा का उल्लंघन करते हुए 1940 ई. में तीसरी बार चुनाव लड़ा था। इसमें वे विजयी हुए तथा तीसरी बार राष्ट्रपति बने। 1944 ई. में वे चौथी बार राष्ट्रपति चुने गये। परन्तु 1945 ई. में उनकी मृत्यु हो गयी। द्वितीय विश्वयुद्ध के कारण उत्पन्न संकट राष्ट्रपति सम्बन्धी इस परम्परा के उल्लंघन के लिए उत्तरदायी था। भविष्य में इस प्रकार की सम्भावना को रोकने के लिए 22वें संशोधन (1951 ई.) द्वारा यह व्यवस्था की गयी कि दो बार से अधिक कोई व्यक्ति राष्ट्रपति पद ग्रहण नहीं कर सकेगा और यदि राष्ट्रपति की मृत्यु उसके कार्यकाल के दौरान में हो जाती है तो उस राष्ट्रपति शेष अवधि के लिए राष्ट्रपति पद ग्रहण कर सकेगा और वह केवल दो बार राष्ट्रपति पद के लिए प्रत्याशी हो सकेगा परन्तु दोनो बार सफल होने पर भी उसका कुल कार्यकाल 10 वर्ष से अधिक नहीं हो सकेगा।

राष्ट्रपति का निर्वाचन

राष्ट्रपति पद के लिए प्रत्यक्ष निर्वाचन-पद्धति का फिलाडेल्फिया सम्मेलन में अस्वीकार कर दिया था क्योंकि इससे राष्ट्रपति को राजनीतिक दमवर्ती में फँसने की सम्भावना थी। हेमिल्टन का मत था कि राष्ट्रपति की निर्वाचन-पद्धति ऐसी होनी चाहिए जिससे हिंसा और अव्यवस्था उत्पन्न न हो तथा अधिक से अधिक व्यवस्था पूरी रहे। यदि कांग्रेस द्वारा राष्ट्रपति निर्वाचित किया जाता तो राष्ट्रपति कांग्रेस के हाथ का खिलौना बन जाता तथा यह व्यवस्था शक्ति-प्रदत्तक के सिद्धांत के नीचे विपरीत होती। अतः सिद्धांततः कांग्रेस द्वारा राष्ट्रपति का निर्वाचन उचितान निर्वाचन को माय नहीं था। फलस्वरूप राष्ट्रपति का अग्रिम ऐति ने एक निर्वाचक-मण्डल द्वारा निर्वाचित करने का फिलाडेल्फिया सम्मलेन में निश्चय किया था। प्रत्येक राज्य को निर्वाचक मण्डल में उतने ही सदस्य भेजने का अधिकार प्रदान किया गया है जो उस राज्य से सीनेट तथा प्रतिनिधि सदन के लिए सदस्य निर्वाचित किये जायें। प्रत्येक राज्य का कांग्रेस में प्राप्त प्रतिनिधित्व के बराबर निर्वाचक मण्डल में

मन्त्रिमन्त्रि का अधिकार नहीं दिया गया है। राष्ट्रपति पद के प्रस्तावित न हो तो ही वह विचारक मण्डल के सदस्य द्वारा मत दिए जाते हैं। इनमें से एक नर किमा एक वर्ष उम्मीदवार का दिया जाता है और विचारक मण्डल के सदस्य के राज्य का विधाना है। अधिकार मत प्राप्त करने का राष्ट्रपति पद उभर कर मंत्रिमन्त्रि का उद्देश्य नहीं था। सन् 20 के दशक (1804 ई.) में राष्ट्रपति का मतानुसार निर्धारित किया गया एवं बाद में यह निर्णय राष्ट्रपति के अधिकारों को बढ़ाया गया है।

परन्तु उपरोक्त व्यवस्था भी केवल 8 वर्ष तक ही चल सकी। 1796 ई. में संयुक्त राज्य में दो राजनीतिक दलों का उद्भव हुआ और इस वर्ष के निर्वाचन में यह स्पष्ट था कि निर्वाचक मण्डल एडम (Adams) या जेफरसन (Jefferson) में से एक को अपना मत देगा। 1800 ई. के पदपात निर्वाचन मण्डल के सभी सदस्य दोनों आधार पर विचारित होने लगे तथा वे अपना दल के राष्ट्रपति पद के उम्मीदवार को ही अपना मत प्रदान करते हैं। इस परम्परा के विकास के फलस्वरूप राष्ट्रपति का निर्वाचन अत्यन्त ही स्थिर पर व्यवहार में प्रत्यक्ष हो गया है। राष्ट्रपति के निर्वाचन में निर्वाचक मण्डल के सदस्यों का अब कोई स्वतन्त्र अधिकार एवं अस्तित्व नहीं रह गया है। दोनों प्रमुख अमेरिकी राजनीतिक दलों के द्वारा राष्ट्रपति एवं उप राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचन से काफी समय पूर्व दलीय प्रत्याक्षियों के नामों को घोषणा कर दी जाती है। दल के द्वारा निर्वाचक मण्डल की सदस्यता के लिए भी अपने उम्मीदवार चयन किए जाते हैं। अतः निर्वाचक मण्डल के सदस्यों के निर्वाचन के साथ यह निश्चित हो जाता है कि किस दल का उम्मीदवार राष्ट्रपति पद पर निर्वाचित होगा। सामान्यतः किसी राज्य में जिस दल को निर्वाचक मण्डल की सदस्यता के चुनाव में अधिकतम मत प्राप्त होते हैं वह दल राष्ट्रपति एवं उप राष्ट्रपति पद के लिए उस राज्य के सभी निर्वाचक मतों को प्राप्त करने का अधिकारी हो जाता है। 1961 ई. में 41 सदस्य प्रतिनिधि सदन एवं 2 सदस्य सीनेट के लिए चुने गये थे। मेन (Maine) राज्य का, जिसकी जनसंख्या 1 लाख के करीब है 4 सदस्य (2 सदस्य प्रतिनिधि सदन तथा 2 सदस्य सीनेट) वॉशिंगटन में प्रतिनिधित्व करते हैं। अतः राष्ट्रपति के निर्वाचक मण्डल में यूनायटेड राज्य को 43 सदस्य और मेन राज्य को चार सदस्य भेजने का अधिकार है। परन्तु निर्वाचक मण्डल के सदस्यों के निर्वाचन में जिस दल के प्रत्याक्षियों को अधिक मत प्राप्त होंगे, उसी दल के राष्ट्रपति पद के उम्मीदवार को

5 1972 ई. के राष्ट्रपति के निर्वाचन में निर्वाचक मण्डल की सदस्य संख्या 538 थी।

उस राज्य के सभी निर्वाचक मण्डल के सदस्यों के मत प्राप्त होंगे। इससे यह स्पष्ट है कि राष्ट्रपति पद के निर्वाचन में उम्मीदवार बड़े राज्यों के सहयोग पर ही अधिकतर निर्भर रहता है। इस व्यवस्था का एक गम्भीर दोष यह है कि कुछ बड़े राज्यों का समर्थन प्राप्त करने वाले, लेकिन कुल जनता के कम मत प्राप्त करने वाले, उम्मीदवार विजयी हो जाते हैं। स्ट्रांग ने कुछ प्रमाण इस मत की पुष्टि में दिये हैं। 1860 ई. में अब्राहम लिंकन को 180 निर्वाचक मत और उसके तीन विरोधियों को 123 मत प्राप्त हुए थे। लिंकन के निर्वाचकों को 18,60,000 मतदाताओं ने चुना था, जबकि उनके विरोधियों को 28,10,000 मतदाताओं द्वारा चुना गया था। स्पष्ट है लिंकन देश के 40% मतदाताओं के समर्थन पर ही चुन लिये गये थे। 1888 ई. में हेरीसन को 223 निर्वाचक मत प्राप्त हुए थे और उनके विरोधी क्लीवलैण्ड को 168 मत, जबकि क्लीवलैण्ड के निर्वाचकों को 96 हजार से भी अधिक अतिरिक्त मतदाताओं का समर्थन प्राप्त था। क्लीवलैण्ड का समर्थन दक्षिणी राज्यों ने किया था जिनकी जनसंख्या अधिक थी परंतु निर्वाचक मण्डल में इन राज्यों के सदस्यों की संख्या कम थी। 1912 ई. में राष्ट्रपति विल्सन को 435 निर्वाचक मत प्राप्त हुए थे, जबकि उनके तीन विरोधियों को 96 मत मिले थे लेकिन विल्सन को अपने विरोधियों की तुलना में 23,22,453 मत कम मिले थे। यह दोष हाल के निर्वाचनों में और भी स्पष्ट हो गया है। 1940 ई. में रूजवेल्ट को 449 निर्वाचक मत प्राप्त हुए थे, जबकि वेण्डले विलकी को 82 मत मिले थे, लेकिन 4 करोड़ 90 मतदाताओं में से रूजवेल्ट को केवल 5 लाख मत अधिक प्राप्त हुए थे। 1948 ई. में राष्ट्रपति ट्रूमैन को 189 के विपरीत 304 निर्वाचक मत प्राप्त हुए थे, जबकि उन्हें केवल 21 लाख मत अधिक प्राप्त हुए थे। 1960 ई. में जॉन एफ. केनेडी ने रिपब्लिकन दल के विरोधी प्रत्याशी निक्सन का 87 निर्वाचक मतों से पराजित किया था, जबकि 11 करोड़ 80 लाख कुल जनता के मतों में से उसे केवल 1,12,881 मत ही अधिक मिले थे।⁷

उपरोक्त दोष को दूर करने के लिए अप्रत्यक्ष निर्वाचन पद्धति का स्थान पर प्रत्यक्ष प्रणाली अपनाने के कई बार सुझाव जाये हैं। संविधान निर्माताओं ने यह कभी कल्पना नहीं की थी कि राष्ट्रपति का निर्वाचन जनता की इच्छा पर निर्भर रहने लगेगा एवं उसमें राजनीतिक दलों द्वारा महत्वपूर्ण भूमिका निभाई जायेगी। उपरोक्त दोष

- 7 1972 ई. के अमेरिकी राष्ट्रपति निर्वाचन के कुछ तथ्य बड़े रोचक हैं। निक्सन को प्रचण्ड बहुमत प्राप्त हुआ था। 50 में से 49 राज्यों में निक्सन के पक्ष में मतदान हुआ था। केवल एक राज्य मसाचुसेट्स ने मकगवन के पक्ष में मतदान किया था। 538 निर्वाचकों में से 521 मत निक्सन को तथा 17 मकगवन का प्राप्त हुए थे। 1968 ई. के राष्ट्रपति चुनाव में जहाँ 73% मतदाताओं ने मतदान किया था, वहाँ 1972 ई. में केवल 55% मतदाताओं ने ही भाग लिया था।

के बावजूद भी यह एक स्वीकृत तथ्य है कि अमेरिकी राष्ट्रपति सविधान निमाताओं की इच्छा के विपरीत अब व्यवहार में प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित होने लगा है जो अपेक्षाकृत अधिक सारतान्त्रिक व्यवस्था है।

राष्ट्रपति की शक्तियाँ एवं अधिकार

अमेरिकी राष्ट्रपति व्यापक शक्तियाँ स मुक्त विश्व का प्रमुख शासनाधिकारी है। यह शक्तियाँ उस सविधान, कांग्रेस की विधियों, परम्पराओं एवं यायिक निणयों से प्राप्त हुई हैं।

कार्यपालिका शक्तियाँ

संयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति राज्य और कार्यपालिका दोनों का ही अध्यक्ष है। वह देश का प्रमुख प्रशासक है। राज्य की कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति में निहित है। मुख्य कार्यपालिका के रूप में देश के सविधान, विधियों एवं संधियों तथा सघीय कार्यपालिका के निणयों को देश भर में त्रिपावित करना राष्ट्रपति का ही दायित्व है। वह कांग्रेस की विधियों द्वारा निर्धारित कार्यों के क्रिया-व्ययन हेतु विभागाध्यक्षों तथा अन्य अधीनस्थ कमचारियों को आदेश देता है। सविधान की धारा 2 (उपभाग 2, क्लॉस 1) के अनुसार विधियाँ का भली भाँति क्रिया-व्ययन उसका दायित्व है। सर्वोच्च न्यायालय के अनुसार यह देखना भी राष्ट्रपति का ही दायित्व है कि प्रत्येक अधिकारी अपने कर्तव्य का भली प्रकार सम्पादन करता है। वह सघीय प्रशासकीय अधिकारियों एवं सघीय न्यायाधीशों को नियुक्त करता है। लेकिन इन नियुक्तियों को सीनेट के दो तिहाई बहुमत से अनुमोदित होना चाहिए। उच्च पदा, जैसे, मंत्रीमण्डल, राजदूत, उप राजदूत, सघीय न्यायाधीश एवं सघीय आयोगों के अध्यक्ष एवं सदस्यों की नियुक्तियाँ राष्ट्रपति सीनेट के अनुमोदन से ही करता है। लेकिन देश की 80% शासकीय नियुक्तियाँ लोकसेवा आयोग द्वारा की जाती हैं।

कभी कभी सीनेट ने राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियों को अस्वीकृत किया है। परंतु कुछ राष्ट्रपति सीनेट द्वारा अस्वीकृत पदाधिकारियों को अपने पद पर बनाय रखने में सफल रहे थे। सीनेट जिन नियुक्तियों का अनुमोदित नहीं करती वे केवल सीनेट के सत्र के अंत तक ही चलती हैं। इन्हें अवकाशकालीन नियुक्तियाँ या अस्थायी नियुक्तियाँ कहते हैं। सीनेट के सत्र की समाप्ति के पश्चात् राष्ट्रपति यदि चाहे तो पुनः उसी व्यक्ति का उस पद पर नियुक्त कर सकता है और इस प्रकार सीनेट की इच्छा के विपरीत भी नियुक्ति को जारी रख सकता है। राष्ट्रपति विलियम ने इसी प्रकार चार्ल्स वी. वारेन को अटोर्नी जनरल के पद पर कार्यम रखा था। लेकिन इससे सीनेट के असंतुष्ट हो जाने का भय रहता है।

नियुक्तियों के सम्बन्ध में सीनेट के सौजन्य (Senatorial Courtesy) नामक प्रथा का विकास हुआ है। इस प्रथा के फलस्वरूप राष्ट्रपति के द्वारा की जाने

वाली नियुक्तियाँ को सीनेट स्वीकृति प्रदान कर देती है और राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियाँ का कदाचित ही विरोध किया जाता है। सीनेट के सौजन्य का यह अर्थ है कि राष्ट्रपति जब किसी सघीय अधिकारी की किसी राज्य के क्षेत्र में नियुक्ति करता है अर्थात् स्थायी नियुक्तियाँ करता है तो उसे उस राज्य के सीनेटर से नियुक्ति के पूर्व परामर्श कर लेना चाहिए। यदि सीनेटर राष्ट्रपति के प्रस्ताव से सहमत है तो सीनेट के अर्थ सदस्यगण भी अपने सहयोगी के हित में उस नियुक्ति को सहज ही स्वीकृति प्रदान कर देते हैं। लेकिन राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तावित नियुक्ति सीनेट द्वारा अनिवार्यतः अस्वीकृत कर दी जाती है, यदि सम्बन्धित राज्य के राष्ट्रपति के दल के सीनेटर को ही नियुक्ति पर आपत्ति हो। उदाहरण के लिए, राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने वेस्ट वर्जीनिया के सघीय जिला 'यायालय में स्काइर एच राबर्ट की 'यायाधीश के पद पर नियुक्ति की थी। उस राज्य का गवर्नर इस नियुक्ति के पक्ष में था परन्तु दोनों सीनेटरों द्वारा आपत्ति किये जाने के कारण सीनेट ने इस नियुक्ति को अस्वीकृत कर दिया था।

संविधान निर्माता सीनेट द्वारा नियुक्तियों की स्वीकृति को राष्ट्रपति की शक्तियाँ पर एक प्रतिबंध मानते थे। परन्तु यह व्यवस्था शीघ्र ही राष्ट्रपति को अवाञ्छनीय रूप से प्रभावित करने के लिए सगठित राजनीतिक दलों के रूप में प्रयोग की जाने लगी है।

राष्ट्रपति का पदाधिकारियों को पदच्युत करने की शक्ति भी प्राप्त है। यायाधीशों को छोड़कर वह उन समस्त अधिकारियों को जिन्हें वह नियुक्त करता है, पदच्युत कर सकता है। 1876 ई. में प्रेसीडेंट जानसन एवं कांग्रेस में इस सम्बन्ध में एक विवाद उत्पन्न हुआ था। फलस्वरूप कांग्रेस ने एक विधि द्वारा यह व्यवस्था की थी कि राष्ट्रपति सीनेट की अनुमति बिना अधिकारियों को पदच्युत नहीं कर सकता। राष्ट्रपति विल्सन ने एक पोस्ट मास्टर मिस्टर मेयस को पदच्युत कर दिया। यायालय ने 1876 ई. की कांग्रेस की उपर्युक्त विधि को मजबूत बनाम संयुक्त राज्य अमेरिका के विवाद में अवधानिक घोषित किया था। अतः राष्ट्रपति सभी प्रशासकीय पदाधिकारियों को अपनी इच्छानुसार पदच्युत कर सकता है। लेकिन नियामकीय आयुक्तों (Regulatory Commissioners) की स्थिति इससे भिन्न है। उनके अर्द्ध-यायिक अधिकारी होने के कारण उन्हें विधि का संरक्षण प्राप्त है।

वैदेशिक मामलों में अमेरिकी राष्ट्रपति को अत्यधिक विस्तृत एवं व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं। वह राजदूतों की नियुक्ति करता है एवं विदेशी राजदूतों का स्वागत करता है। वह देश की विदेश नीति का निर्माता है। सीनेट की सहमति से वह संधियाँ करता है। इसके लिए सीनेट के दो तिहाई बहुमत का अनुसमर्थन आवश्यक है। लेकिन राष्ट्रपति को सीनेट की सहमति के बिना ही कार्यकारिणी

समझौते (executive arrangements) करने का अधिकार है।⁸ यह समझौते व्यवहार में सन्धिपत्रों की नीति की प्रभावशाली बात है। व्यापारिक समझौते की कार्यकारिणी समझौता की धर्मा में ही आते हैं। ये समझौते मीनट की सहमति को प्राप्त करने में हैं। वास्तव में ठिनाइया में बचन के लिए किये जाते हैं। 1937 ई. में अमेरिकी राष्ट्रपति द्वारा 10 सन्धिपत्र तथा 27 कार्यकारिणी समझौते किये थे। अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति का अध्ययन एवं तत्सम्बन्धी आवश्यक सूचना प्राप्त करने के लिए राष्ट्रपति विशेष राजदूता की नियुक्ति भी करता है।

राष्ट्रपति विदेश नीति का अधिकृत निर्माता एवं व्याख्याता होता है यद्यपि सन्धिपत्रों में स्पष्ट शब्दों में यह उल्लिखित नहीं है। लेकिन सर्वोच्च न्यायालय द्वारा व्यक्त सवधानिक व्याख्याओं में राष्ट्रपति को विदेश नीति का निर्माता माना गया है तथा तत्सम्बन्धी अधिकार भी उस प्रदान किये गये हैं। सर्वोच्च न्यायालय के अनुसार राष्ट्रपति का मधीम शासन का मुख्य अधिकारी के रूप में अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में सवधानों की धाराओं व अधीन शक्तिमा का प्रयोग करना चाहिए।⁹ राष्ट्रपति के राजदूता को नियुक्त करने एवं दूसरे देशों के राजदूता का स्वागत करने का अधिकार में अन्य देशों को मान्यता देने की शक्ति निहित है। किसी देश को मान्यता देना या न देना राष्ट्रपति के स्वयंसेवक पर निर्भर करता है।

राष्ट्रपति को अन्य देशों के साथ समझौते करने का अधिकार काँग्रेस दे सकती है। उदाहरणार्थ, 1938 ई. के Reciprocal Trade Act द्वारा राष्ट्रपति को विदेशों से व्यापारिक समझौते करने का अधिकार दिया गया था जिसके अधीन वह सीनट की स्वीकृति के बिना ही करों में 50% तक की कमी कर सकता है।

राष्ट्रपति को सैनिक शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। वह देश की जल थल एवं वायु सेनाओं का मुख्य सेनापति है। उसे सीनट की अनुमति से सैनिक एवं नौसैनिक अधिकारियों को नियुक्त करने का अधिकार है एवं युद्धकाल में वह उन्हें इच्छानुसार पदच्युत कर सकता है। मुख्य सेनापति के रूप में राष्ट्रपति को देश की रक्षा एवं शत्रुओं को परास्त करने के लिए आवश्यक कदम उठाने का अधिकार होता है।

काँग्रेस को युद्ध की घोषणा का अधिकार प्राप्त है लेकिन युद्ध को स्थगित करने एवं समाप्त करने का अधिकार राष्ट्रपति को है। राष्ट्रपति विदेश नीति के संचालन के द्वारा ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न कर सकता है कि युद्ध अनिवार्य हो जाये। उदाहरणार्थ द्वितीय विश्व युद्ध के प्रारम्भ के पूर्व तथा बाद में राष्ट्रपति

8 इस प्रकार के कार्यकारिणी समझौतों के कुछ उदाहरण हैं प्रोटोकॉल (1901 ई.) अटलाण्टिक चार्टर (1941), विध्वंसक जड़हा (Destroyer's Base) समझौता।

9 Curtis Wright Case U S 1936

रूजवेल्ट ने धुरी राष्ट्रों के विरुद्ध मापण दिये थे। राष्ट्रपति मैकिनले न हवाना के लिए एक जगी जहाज भेज दिया था। इस घटना ने स्पेन के विरुद्ध युद्ध की घोषणा को अनिवार्य बना दिया था। 1918 ई. में राष्ट्रपति विल्सन ने साइबेरिया में मित्र राष्ट्रों की सेना के सहायताथ अमेरिकी सैनिक भेजे थे जब कि रूस व अमेरिका में युद्ध की स्थिति नहीं थी। राष्ट्रपति विल्सन ने जर्मन राजदूत की चेतावनी के बावजूद भी लूसीटानिया जहाज को इंग्लैण्ड भेजा था। राष्ट्रपति हार्डिज एब कूलिज ने करेबियन देशों में अराजकता को दबाने के लिए सना भेजी थी। 1941 ई. में राष्ट्रपति रूजवेल्ट के काल में जर्मनी के विरुद्ध युद्ध की घोषणा के पूर्व ही अमेरिकी नौसेना ने 1940 ई. में ही जर्मन पनडुब्बियों पर आक्रमण प्रारम्भ कर दिये थे। 1950 ई. में राष्ट्रपति ट्रूमैन ने अमेरिकी फौजों को कोरिया में आक्रमणकर्ताओं के प्रतिरोध के आदेश कांग्रेस से अधिकृत किये जाने के पूर्व ही दे दिये थे। युद्ध प्रारम्भ हो जाने पर राष्ट्रपति की कार्यपालिका एवं सैनिक शक्ति में असीमित वृद्धि हो जाती है। सेनापति के रूप में वह युद्ध राजनीति सम्बन्धी अन्तिम निणय करता है। अब राष्ट्रपति को अणु बम के प्रयोग के असीमित अधिकार प्राप्त हो गये हैं। कांग्रेस उसकी सत्ता में वृद्धि कर सकती है। प्रथम युद्ध काल में प्रेसीडेंट विल्सन को कांग्रेस ने उत्पादन नियन्त्रित करने, युद्ध हतु विभिन्न वस्तुओं के मूल्य निर्धारित करने एवं सेना के लिए लाख सामग्रियों को उपलब्ध करने के लिए अधिकार प्रदान किये थे। द्वितीय विश्वयुद्ध काल में राष्ट्रपति रूजवेल्ट को व्यापक अधिकार दिये गये थे जिनके फलस्वरूप वह कम बड़ सवधानिक तानाशाह ही बन गये थे। कांग्रेस की विधि के अधीन विजित प्रदेशों में सैनिक शासन स्थापित करने का अधिकार राष्ट्रपति को है। उदाहरण के लिए, द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् इटली एवं जापान में सैनिक शासन की स्थापना की गयी थी। राष्ट्रपति देश में सघीय विधियाँ को क्रियावित करने के लिए भी सेना का प्रयोग कर सकता है।

सकट-काल में कांग्रेस राष्ट्रपति को व्यापक शक्तियाँ प्रदान करती है। सकट-काल की व्याख्या करने का अधिकार राष्ट्रपति को है। राष्ट्रपति रूजवेल्ट द्वारा इन शक्तियों के अधीन अधिकांश (बैंका) की छुट्टियाँ घोषित की गयी थी एवं स्पेन का आयात व निर्यात निषिद्ध कर दिया गया था। द्वितीय विश्व-युद्ध की घोषणा के पश्चात् अनेक विधियाँ कांग्रेस द्वारा पारित की गयी थी जिनके फलस्वरूप राष्ट्रपति को सामाजिक जीवन के प्रत्येक क्षेत्र में नियंत्रण सम्बन्धी व्यापक अधिकार प्राप्त हो गये व। विधायी शक्तियाँ

कांग्रेस का सदस्य न होते हुए भी राष्ट्रपति को व्यापक विधायी शक्तियाँ प्राप्त हैं। राष्ट्रपति कांग्रेस के नाम सन्देश भेजता है और विधि निर्माण में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। कभी कभी इन सन्देशों के माध्यम से राष्ट्रपति विधि विधेय को पारित करने की आवश्यकता एवं वाछनीयता पर बल देता है। कांग्रेस के नाम राष्ट्रपति

के सङ्ग का अमेरिकी राजनीति में विशेष महत्व है। इन सन्दर्भों के माध्यम से, जो मुख्य गमाचार-यथा में प्रकाशित होते हैं, राष्ट्रपति जनता को प्रभावित करता है। सभी-जमी सदेशों का उद्देश्य विदेशी राज्या को सम्बोधित करना होता है तथा उनका द्वारा देश को विदेश नीति के मौलिक सिद्धान्त का प्रतिपादन किया जाता है, जैसे, मुनरो सिद्धान्त। राष्ट्रपति के सन्देशों की उपस्था निम्नी कार्यस के लिए कर सकना सम्भव नहीं है।

राष्ट्रपति का कार्यस के विशेष अधिवेशन जाहूत करने का अधिकार प्राप्त है। राष्ट्रपति कांग्रेस को सामान्य अवधि को आवश्यक विधि निर्माण हेतु बढ़ाने की माँग कर सकता है। यदि कांग्रेस स्वीकार नहीं करती तो वह विशेष अधिवेशन जाहूत कर सकता है। कार्यस के विशेष अधिवेशन जाहूत करने के लिए राष्ट्रपति एक घोषणा करना है तथा उसके उद्देश्य को स्पष्ट करता है। स्मरणीय है कि सामान्यतः राष्ट्रपति को कार्यस के अधिवेशन को स्थगित करने का अधिकार नहीं है लेकिन दोनों सदनों में विवाद की स्थिति में वह कांग्रेस का अधिवेशन स्थगित कर सकता है। इस शक्ति के प्रयोग का अभी तक अवसर नहीं आया है क्योंकि कांग्रेस का सदैव ही इस सम्बन्ध में एकमत है।

कार्यकारिणी आज्ञापितियाँ (Executive Orders) जारी करनेका अधिकार राष्ट्रपति को कांग्रेस ने प्रदान किया है। इनकी तुलना हम प्रदत्त विधान (delegated legislation) से कर सकते हैं। कार्यस के पास विधि निर्माण सम्बन्धी अत्यधिक कार्य रहता है अतः वह राष्ट्रपति को विधि के अधीन आदेश जारी करने का अधिकार प्रदान कर देती है। राष्ट्रपति द्वारा इस अधिकार का व्यापक रूप में प्रयोग किया जाता है।

राष्ट्रपति कांग्रेस द्वारा पारित विधेयको पर हस्ताक्षर करके उन्हें स्वीकृति प्रदान करता है। तत्पश्चात् ही वे विधि बनते हैं। वह कांग्रेस द्वारा पारित समस्त विधेयका का स्वीकृत करने के लिए बाध्य नहीं है। विधेयका को अस्वीकृत करने की शक्ति को निषेधाधिकार (Veto) की संज्ञा दी जाती है। राष्ट्रपति को दो प्रकार के निषेधाधिकार प्राप्त हैं— पूर्ण तथा 'अस्थायी' निषेधाधिकार। यदि राष्ट्रपति किसी विधेयक को 10 दिन के भीतर अपनी आपत्तियों सहित उस सदन को जिसमें वह मन्त्र-प्रथम प्रस्तावित किया गया था लौटा देता है और कांग्रेस के दोनों सदन 2/3 बहुमत से पुनः-पुनः रूप में उस विधेयक को पुनः पारित कर देने में तो वह विधेयक राष्ट्रपति की स्वीकृति के अभाव में भी विधि बन जाता है। इससे अतिरिक्त राष्ट्रपति यदि किसी विधि प्रस्ताव का प्राप्त करने के 10 दिन के भीतर अस्वीकृत नहीं करता और न उस पुनर्विचार हेतु कांग्रेस को ही लौटाता है तो वह विधेयक स्वयमेव ही विधि बन जाता है। इसके अतिरिक्त यदि कोई विधेयक राष्ट्रपति के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है लेकिन वह उसके सम्बन्ध में कोई कदम नहीं उठाता तथा राष्ट्रपति को

विधेयक भेजने के 10 दिन में ही कांग्रेस का अधिवेशन भी स्थगित हो जाता है तो वह विधेयक स्वतः ही समाप्त हो जाता है। इसे जेबी निपेधाधिकार या पॉकेट वोटो (Pocket Veto) कहते हैं। यह पूर्णरूपेण निरपेक्ष (absolute) होता है। बहुधा कांग्रेस के सत्र के अंतिम दिनों में बहुत से विधेयक काय समाप्ति के लिए शीघ्रता में पारित कर दिये जाते हैं। राष्ट्रपति ऐसे विधेयकों पर, जिनके वह विरुद्ध होता है तथा जिनकी असफलता का दायित्व वह स्वयं वहन नहीं करना चाहता, कोई कायवाही नहीं करता है अर्थात् न तो हस्ताक्षर करता है और न कांग्रेस को ही लौटाता है। फलस्वरूप वे विधेयक स्वयंभू ही समाप्त हो जाते हैं।

राष्ट्रपति निपेधाधिकार का प्रयोग सम्पूर्ण विधेयक पर करता है, उसके किसी अंश पर नहीं। संवैधानिक सशोधना पर निपेधाधिकार का प्रयोग नहीं किया जा सकता है।

प्रारम्भिक राष्ट्रपतियों, वॉशिंगटन आदि ने निपेधाधिकार का प्रयोग केवल असंवैधानिक विधियों के विरुद्ध ही किया था। राष्ट्रपति जैक्सन ने सप्रथम इस अधिकार का प्रयोग कायपालिका के अधिकारों को व्यवस्थापिका के अतिक्रमण से बचाने के लिए किया था। अब निपेधाधिकार का अधिक प्रयोग किया जाता है। प्रथम छ राष्ट्रपतियों में केवल 3 विधेयकों को अस्वीकृत किया था। इसके विपरीत, राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट ने 631 विधेयकों पर निपेधाधिकार का प्रयोग किया था। राष्ट्रपति द्वारा जो विधेयक पुनर्विचार के लिए कांग्रेस को भेजे जाते हैं, वे शायद ही कांग्रेस द्वारा पुनः पारित किये जाते हों क्योंकि कांग्रेस के पास सदैव ही समय का अभाव रहता है। राष्ट्रपति आइज़नहॉवर के पूर्व तक 1190 बार निपेधाधिकार का प्रयोग किया गया था। इनमें से केवल 71 निपेधाधिकार कांग्रेस द्वारा विधेयकों के पुनः पारित करने के कारण निष्प्रभावी हो गये थे।

“न्यायिक शक्तियाँ

राष्ट्रपति को क्षमा प्रदान करने एवं प्राणदण्ड को स्थगित करने के अधिकार प्राप्त हैं। इन अधिकारों का प्रयोग वह मानवीय आधार पर करता है। उसकी यह शक्ति निरपेक्ष है। किसी के सहयोग एवं स्वीकृति से वह इसका प्रयोग नहीं करता। परन्तु वह केवल सशोध विधियों से सम्बन्धित अपराधियों को ही क्षमा प्रदान कर सकता है। महामयों के दोषी और राज्य विधियों के उल्लंघन के दोषी अपराधियों को वह क्षमा नहीं कर सकता है। उसे सावजनिक क्षमा प्रदान करने का भी अधिकार है। समय-समय पर अनेक राष्ट्रपतियों द्वारा इस शक्ति का प्रयोग किया गया है। सावजनिक क्षमादान के अन्तर्गत ही Sedition Act, 1798 के अधीन दण्डित सभी अपराधियों को राष्ट्रपति ने क्षमा किया था। 1865 ई. में संयुक्त राज्य के विरुद्ध सशस्त्र विद्रोह करने वाले सभी व्यक्तियों को कुछ शर्तों पर राष्ट्रपति जॉन सन ने क्षमा प्रदान की थी। दण्ड के पूर्व एवं पश्चात् दोनों ही अवस्थाओं में राष्ट्रपति

समा कर सकता है। व्यवहार में राष्ट्रपति सामान्यतः इस अधिकार का प्रयोग स्वयं न करके न्याय विभाग की सिफारिशों पर काम करता है।

राष्ट्रपति सविधान की रक्षा की शक्ति रखता है अतः सविधान की रक्षा करना उसका दायित्व है। लेकिन संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा वास्तव में सविधान का संरक्षक का दायित्व निभाया जाता है। कार्यपालिका के रूप में राष्ट्रपति के कार्यों का सविधान विरोधी होने पर सर्वोच्च न्यायालय उन्हें असंवैधानिक घोषित कर सकता है।¹⁰

कांग्रेस एवं राष्ट्रपति

अमेरिकी सविधान निर्माता राष्ट्रपति का महत्वाकांक्षा तथा दलबन्दी से मुक्त रखकर, हेमिस्टन के शब्दों में, उसे अराजकता के विरुद्ध प्रधान अवरोध बनाना चाहते थे। इसीलिए उसके अप्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था की गयी थी। वे कार्यपालिका को शक्तिशाली बनाना चाहते थे जिससे कि राष्ट्रीय सरकार स्थायी, शक्तिशाली एवं सक्षम हो सकें। सविधान निर्माता कार्यपालिका का अत्यधिक शक्तिशाली बनाने के दोषों से भली प्रकार परिचित थे। अतः राष्ट्रपति की शक्तियों पर सीनेट व सर्वोच्च न्यायालय के प्रतिबंध स्थापित किये गये हैं। राष्ट्रपति द्वारा की जाने वाली सभी नियुक्तियाँ एवं मंथियों के अनुसमर्थन का अधिकार सीनेट को दिया गया है तथा कांग्रेस को शासन के तीन अंगों की शक्तियों के प्रयोग के सम्बन्ध में विधि निर्माण का अधिकार है। अतः विधि निर्माण एवं कार्यपालिका विभाग का अन्य अधीनस्थ अंगों के निर्माण के लिए राष्ट्रपति कांग्रेस पर निर्भर है।¹¹ लेकिन शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त के कारण कांग्रेस एवं राष्ट्रपति दोनों ही एक दूसरे से पर्याप्त स्वतन्त्र हैं। दोनों का कार्यकाल सुनिश्चित है। कांग्रेस भले ही राष्ट्रपति से असंतुष्ट हो लेकिन महाभियोग के अतिरिक्त किसी अन्य रीति से राष्ट्रपति को अपने पद से पृथक् नहीं कर सकती। यह महाभियोग की व्यवस्था भी बड़ी जटिल है। व्यवहार में इसका प्रयोग केवल एक बार 1868 ई. में राष्ट्रपति एंड्रयू जक्सन के विरुद्ध किया गया था वह भी असफल रहा और महाभियोग पारित नहीं हो सका। राष्ट्रपति के विरुद्ध देशद्रोह, उत्कोच या ऐसे ही किसी अपराध या महापातक सम्बन्धी आरोप प्रतिनिधि आगार द्वारा लगाये जाते तथा सीनेट द्वारा जीव के पश्चात् 2/3 बहुमत से आरोपों के सिद्ध होने पर राष्ट्रपति के विरुद्ध महाभियोग पारित हो सकता है एवं उसे पदच्युत किया जा सकता है।¹²

10 संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार व कर्तव्य के लिए देखिए अध्याय 29।

11 Beard *American Government & Politics* 1949, p. 200

12 राष्ट्रपति रिचार्ड निक्सन के विरुद्ध महाभियोग की चर्चा काफी गरम रही थी, लेकिन उन्होंने त्यागपत्र दे दिया।

राष्ट्रपति एवं कांग्रेस में प्रशासकीय प्रश्नों पर सघर्ष होते रहे हैं और राष्ट्रपति द्वारा अधिकाधिक शक्ति हथियाने के प्रयत्न का कांग्रेस ने समय समय पर विरोध किया है। राष्ट्रपति जैबसन एवं कांग्रेस में ट्रेजरी के प्रश्न पर तीव्र मतभेद उत्पन्न हुआ था। राष्ट्रपति जनसन का मत था कि ट्रेजरी विभाग की नीति को उन्हें कांग्रेस की विधि के बिना ही नियंत्रित करने का अधिकार है। राष्ट्रपति क्लीवलैण्ड ने शासकीय कर्मचारियों के निष्कासन सम्बन्धी कागजों को कांग्रेस को दिखाने से इन्कार कर दिया था। 1954 ई. में सीनेटर मकार्थी ने यह मांग की थी कि कार्यपालिका कर्मचारियों एवं उनसे सम्बन्धित निष्णयो को राष्ट्रपति द्वारा कांग्रेस की समितियों के समक्ष प्रस्तुत करने से नहीं रोका जाना चाहिए। लेकिन राष्ट्रपति आइजनहोवर ने इस मांग को अस्वीकार कर दिया था। इस प्रयत्न को उन्होंने राष्ट्रपति की सविधान प्रदत्त शक्तियों को कांग्रेस द्वारा हड़पने की सज़ा दी। राष्ट्रपति एवं कांग्रेस में विरोध का मुख्य कारण यह है कि राष्ट्रपति जनता द्वारा निर्वाचित होने के कारण अपने को सम्पूर्ण राष्ट्र का प्रतिनिधि मानता है। इसके विपरीत, कांग्रेस के सदस्य विभिन्न क्षेत्रों (मतदान-क्षेत्रों) से चुने जाते हैं। यदि कांग्रेस में राष्ट्रपति के दल का बहुमत नहीं होता तो दोनों में विरोध अपेक्षाकृत बढ जाता है। सकट काल में कांग्रेस सामान्यतः राष्ट्रपति का नेतृत्व स्वीकार कर लेती है। लेकिन सकट के समाप्त होने पर कांग्रेस राष्ट्रपति के नेतृत्व को अस्वीकार कर देती है। उदाहरण के लिए, फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट के राष्ट्रपति बनने के समय अमेरिका 1930 के दशक की विश्वव्यापी आर्थिक मंदी के अभिशापो से सन्नस्त था। अतः सत्तारूढ होने के 100 दिन तक कांग्रेस ने उन सभी विधेयकों को पारित किया जिन्हें राष्ट्रपति चाहता था। लेकिन बाद में स्थिति बदल गयी। प्रथम विश्वयुद्ध काल में राष्ट्रपति विल्सन का कांग्रेस द्वारा विरोध नहीं किया गया लेकिन युद्धोपरांत ही राष्ट्रपति विल्सन द्वारा की गयी वार्साई संधि का अनुमोदन सीनेट ने अस्वीकार कर दिया था।

राष्ट्रपति दल के नेता के रूप में

राष्ट्रपति अपने दल का नेता होता है। वह जिस दल का नेतृत्व करता है उसका प्रमुख प्रवक्ता होता है। दलीय नेता के रूप में उसे व्यापक अधिकार प्राप्त होते हैं तथा उसकी स्थिति काफी दृढ़ होती है। प्रो आग (Ogg) ने इस स्थिति को विशेष मायता दी है। निर्वाचन के पश्चात् वह अपने दल की घोषित नीति एवं कार्यक्रम को क्रियान्वित करने के लिए प्रयत्नशील रहता है तथा अपने दल से घनिष्ठ सम्बन्ध बनाय रखता है। राष्ट्रपति के रूप में उसके पास व्यापक अधिकार होते हैं जिनसे वह लाखों व्यक्तियों को लाभ पहुँचाकर उपकृत कर सकता है। उसके द्वारा हजारों नियुक्तियाँ की जाती हैं, अतः दल में उसकी स्थिति केन्द्रीय हो जाती है। वह दल का अनुगमन नहीं करता अपितु यथाथ में उसका नेतृत्व करता है। राष्ट्रपति टाफ्ट का

कथन था कि "राष्ट्रपति दल का नेता है। उसके लिए दल की नीतियाँ का परिष्कार करना सम्भव नहीं है।"

प्रारम्भ में राष्ट्रपति दलीय व्यक्ति नहीं होता था। राष्ट्रपति वाशिंगटन निरदलीय व्यक्ति थे। लेकिन राजनीतिक दलों के उदय के पश्चात् विशिष्टकर राष्ट्रपति जफरत के समय से राष्ट्रपति दलीय आधार पर निर्वाचित होने लगे हैं। दलीय दायित्व राष्ट्रपति के प्रमुख कर्तव्य बन गये हैं। उनकी दलीय स्थिति न मविधान प्रदत्त अधिकारों को अधिक सशक्त बना दिया है। अपने दलीय विचारों के समर्थन में से ही वह अधिकांशतः अपने परामर्शदाताओं को नियुक्त करता है। अपने दलीय प्रभाव का उपयोग करके वह अपने दल के सदस्यों के माध्यम से दलीय कार्यक्रम एवं नीतियों के क्रियान्वयन के लिए कांग्रेस से आवश्यक विधियों का निर्माण कराता है।

मूल्यांकन—संयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति केवल अमेरिका गणराज्य का कार्यपालिका अध्यक्ष ही नहीं है अपितु वह राज्य का भी प्रमुख है। राष्ट्रपति जान एफ़ केनेडी के अनुसार राष्ट्रपति ही राज्याध्यक्ष है। उसका कार्यक्षेत्र अत्यधिक विस्तृत है। राज्य के औपचारिक प्रमुख के रूप में उसे विशेष दायित्व निभाने पड़ते हैं। विधि निर्माण में उसकी स्थिति के द्रोम हैं। अधिकांश विधियाँ उसके ही द्वारा प्रस्तावित की जाती हैं। विदेश नीति सम्बन्धी महत्वपूर्ण निर्णय वही करता है। वह अपने दल का नेता होता है। वह राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करता है। किसी भी अन्य देश के अध्यक्ष की अपेक्षा अपन दायित्वा के सम्पादन में उस व्यापक क्षमता की आवश्यकता होती है। 'वह केवल शासन ही नहीं अपितु राज्य भी करता है।' राज्याध्यक्ष के औपचारिक दायित्वा में वह विदेशी राजदूता एवं राज्याध्यक्षों का स्वागत करना है। इसमें अतिरिक्त छोटे बड़े सामाजिक उत्सवों एवं समारोहों में भी वह भाग लेता है। कार्यपालिका के प्रमुख के रूप में वह उन सभी दायित्वा का निमाता है जो ब्रिटिश मॉनार्क मण्डल द्वारा सम्पादित किये जाते हैं। औपचारिक प्रमुख के रूप में वह ब्रिटिश राज के दायित्वा का सम्पादन करता है।

हरमन फाइनर के अनुसार अमेरिकी कार्यपालिका—राष्ट्रपति—की 6 मुख्य विशेषताएँ हैं। "यह एक निर्मित कार्यपालिका है लेकिन इसका विकास भी हुआ है, यह एकल कार्यपालिका है, बहुत या सामूहिक नहीं, यह व्यवहार में जनता द्वारा प्रत्यक्ष रीति में निर्वाचित है, यह कार्यपालिका से अधिक है, यह कांग्रेस से पृथक् है, इसका सुधार नहीं किया जा सकता मले ही इसकी मरम्मत की जा सके।"¹³ ब्रागन के अनुसार, 'अमेरिकी राष्ट्रपति राष्ट्र का सम्मानित भूतिमान रूप है।'¹⁴ राष्ट्रीय एक्ता की

13 *Finer op cit*, p 669

14 President is a dignified embodiment of the nation' —Brogan, D W, *An Introduction to American Politics*, p 273

सृष्टि बनाने में राष्ट्रपति ने महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है, फलस्वरूप उसकी शक्तियों का असाधारण विकास हुआ है।

अमेरिकी राष्ट्रपति का प्रभाव केवल संयुक्त राज्य तक ही सीमित नहीं है। वह राष्ट्र का तो नेतृत्व करता ही है, अंतर्राष्ट्रीय राजनीति में भी उसका विशिष्ट स्थान है। वह अपने व्यक्तित्व एवं नीतियों से परोक्ष रूप में सभी देशों को प्रभावित करता है।

लास्को के अनुसार अमेरिकी राष्ट्रपति की शक्तियों पर प्रतिबंध के तीन मुख्य कारण हैं। प्रथम राष्ट्रपति की संवैधानिक स्थिति उसकी शक्तियों पर एक प्रतिबंध है। वह कांग्रेस को नीति का निर्देश मात्र कर सकता है, लेकिन स्वयं कांग्रेस को किसी नीति की उपयोगिता एवं वांछनीयता के सम्बन्ध में संतुष्ट नहीं कर सकता। वह कांग्रेस का सदस्य नहीं होता। वह राष्ट्र का भले ही नेतृत्व करे परन्तु कांग्रेस का वह नेता नहीं है। उसके अपने दल का कांग्रेस में बहुमत होने पर भी उसे कांग्रेस का सहयोग प्राप्त करने के लिए प्रयत्न करना पड़ता है। यह सम्भव है कि जिस कांग्रेस में उसके दल का बहुमत हो वह उसका ही विधेयक अस्वीकार कर दे। वह कांग्रेस में नीति का सुनपात कर सकता है लेकिन इसके पश्चात् उसका उस पर कोई नियंत्रण नहीं होता।

द्वितीय, 1789 ई. की परिस्थितियों में निर्मित अमेरिकी संविधान तत्कालीन अमेरिकी समाज की इस प्रवृत्ति को परिलक्षित करता है कि उन्हें शक्तिशाली शासन की आवश्यकता नहीं थी। शक्तिशाली कार्यपालिका का तात्पर्य है वारिंगटन (राजधानी) का अधिक हस्तक्षेप। अधिक हस्तक्षेप का अर्थ उस विश्वास का हिला देना है जो व्यापारी वर्ग का आधार होता है। यही कारण है कि अमेरिकी समाज शक्तिशाली राष्ट्रपति के पश्चात् बहुधा कमजोर राष्ट्रपति को पसंद करता है, विशेषकर ऐसे राष्ट्रपतियों को जिन्होंने नियंत्रण की नीति का परित्याग कर दिया हो।

राजनीतिक सत्ता पर अमेरिकी व्यापारी वर्ग के बढ़ते हुए आधिपत्य के विरुद्ध सांख्यिक असंतोष शक्तिशाली कार्यपालिका के विरुद्ध तीसरा कारण है। इसके अतिरिक्त शक्तियों का विभाजन, शासकीय नियंत्रण द्वारा व्यवस्था की स्थापना के प्रति संदेह नवीन करो का व्यवसाय पर विपरीत प्रभाव तथा सांस्कृतिक परम्पराएँ शक्तिशाली राष्ट्रपति की धारणा के विरुद्ध अन्य कारण हैं। सांस्कृतिक परम्पराएँ समाज एवं राज्य के सम्बन्धों को निर्धारित करती हैं। अमेरिकी संविधान एक कृषि-प्रधान समाज के लिए निर्मित हुआ था। आज का समाज उद्योग प्रधान है। उस समय कृषि प्रधान समाज में वर्तमान औद्योगिक समाज की समस्याओं की कल्पना तक नहीं थी। आज राष्ट्रपति की समस्याएँ सर्वथा भिन्न हैं। इस परिवर्तित स्थिति में अमेरिकी जनता यह समझने में असमर्थ रही है कि राष्ट्रपति राजनीतिक महत्त्व की आधारशिला है। लास्को के

अनुसार कांग्रेस की इच्छाशा ३ मर्यादित राष्ट्रपति अर्थात् समुद्र में एक ऐसे नाविक के समान है जो पूरा निराश्रय के साथ आगे नहीं बढ़ सकता।¹⁵ राष्ट्रपति का एक कार्य तात् उस अपने विचारों को क्रियान्वित करना है।¹⁶ लिए पर्याप्त समय प्रदान नहीं करता है। जहाँ सबसक्तिमान एवं सम्पूर्ण अमेरिकी सर्वोच्च शासनात्मक अमेरिकी राष्ट्रपति पर एक नियम प्रचलित है जहाँ व्यवस्थापिका एवं प्रशासन से पूरा सहयोग का आभाव राष्ट्रपति को अपने दायित्व के पूरा सम्पादन में एक बड़ी बाधा है। स्मरणीय है राष्ट्रपति टायलर ने राष्ट्रपति के कामकाज को 6 या 7 बय करन तथा उनमें पुनर्निर्वाचन की सिफारिश की थी। सफट-काल में शक्तिशाली राष्ट्रपतियों का निर्वाचन किया गया है तथा राष्ट्र एवं कांग्रेस ने उनका नेतृत्व स्वीकार किया है। उदाहरण के लिए, विल्सन एवं विल्सन ने कम बड़ तानाशाहों की शक्तियों का प्रयोग किया था। वे सफट-काल में ही पदार्कृत हुए थे लेकिन सफट की समाप्ति के पश्चात् कांग्रेस ने राष्ट्रपति की शक्तियों को सीमित करने का प्रयत्न किया है। कांग्रेस ने राष्ट्रपति विल्सन द्वारा स्वीकृत वाशिंगटन संधि को अस्वीकार कर दिया था। फ्रैन्कलिन डी रूजवेल्ट ने प्रथम बार राष्ट्रपति बनने (1932 ई.) के तुरन्त बाद कांग्रेस के दोनों सदनों का निर्देशन किया था। लेकिन 1933 ई. की शरमियों के पश्चात् ही कांग्रेस ने राष्ट्रपति की शक्ति को चुनौती देना प्रारम्भ कर दिया था।

संविधान निर्माता राष्ट्रपति को इतना शक्तिशाली नहीं बनाना चाहते थे। वास्तव में उसकी शक्तियों का निरन्तर विकास हुआ है। इसके निम्न कारण हैं। प्रथम, राष्ट्रपति का निर्वाचन व्यवहारतः प्रत्यक्ष हो गया है। वह जनता का प्रमुख नेता तथा देश की प्रमुख कार्यपालिका एवं शासन का प्रमुख प्रवक्ता है। द्वितीय, मधीय शासन की शक्तियों में वृद्धि। तृतीय, कांग्रेस की असफलता। चतुर्थ, दल का प्रमुख नेता होने के कारण भी राष्ट्रपति की शक्ति में वृद्धि हुई है। इसके अतिरिक्त, वर्तमान अंतर्राष्ट्रीय स्थिति के कारण भी राष्ट्रपति के पद का महत्व बढ़ा है। अत्यधिक शक्ति-सम्पन्न होने के कारण, शीघ्रता के अनुसार, राष्ट्रपति तृतीय सदन बन गया है। वह उन मामलों में भी जो परम्परागत रूप में व्यवस्थापिका का क्षेत्र हैं कांग्रेस के विपरीत मत रखता है।

राष्ट्रपति की शक्ति-सम्पन्नता के सम्बन्ध में एक कटु सत्य यह है कि उसका शक्ति एवं क्षमता उस पद के धारण करने वाले व्यक्ति पर निर्भर करती है। विल्सन का कथन था कि राष्ट्रपति का पद एक समय में कुछ तो दूँगे में कुछ रहा है। इसका कारण राष्ट्रपतियों के विभिन्न व्यक्तित्व एवं तत्कालीन भिन्न भिन्न परिस्थितियों हैं। एक तरफ जहाँ जक्शन, विल्सन थियोडोर रूजवेल्ट एवं फ्रैन्कलिन डी रूजवेल्ट जैसे सशक्त राष्ट्रपतियों की परम्परा है वहीं दूसरी ओर कमजोर राष्ट्रपतियों की भी परम्परा है। उप

रोक्त सशक्त राष्ट्रपति अमेरिकी इतिहास के युग-निर्माता रहे हैं एवं उन्होंने कांग्रेस का नेतृत्व किया है, तो दूसरी तरफ हूवर जैसे कमजोर राष्ट्रपति थे जिन्होंने कांग्रेस का विनम्रतापूर्वक अनुगमन किया था। 1836 ई से 1861 ई एवं 1865 ई से 1898 ई तक का काल विशेष रूप से कमजोर राष्ट्रपतियों का काल था।

तास्की के अनुसार, “अमेरिकी राष्ट्रपति के कार्य व्यापक हैं, वह राज्य का औपचारिक अध्यक्ष है, विधि निर्माण का व्यापक स्रोत है, सभी कार्यपालक निणयों का अंतिम स्रोत है एवं देश की विदेश नीति का अधिकृत प्रवक्ता है।”¹⁶

राष्ट्रपति एवं उसका मन्त्रिमण्डल

अमेरिकी मन्त्रिमण्डल प्रतिनिधि शासन की परम्परागत मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था से सदा भिन्न है। अमेरिकी संविधान में केवल यह व्यवस्था है कि “कार्यपालिका विभागों से सम्बन्धित मामलों में राष्ट्रपति लिखित परामर्श प्राप्त कर सकता है।”¹⁷ इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति वाशिंगटन के समय की कुछ घटनाओं ने अमेरिका की वर्तमान मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था के लिए भूमिका तैयार की थी। यद्यपि संविधान निर्माता कार्यपालिका द्वारा परामर्श की आवश्यकता को अनुभव करते थे परन्तु इस सम्बन्ध में उन्होंने कोई स्पष्ट व्यवस्था नहीं की। सीनेट को नियुक्तियाँ एवं संधियाँ के सदन में अनुसमर्थन की शक्ति देकर संविधान निर्माताओं ने राष्ट्रपति को शासन में परामर्श की आवश्यकता की पूर्ति की थी। राष्ट्रपति वाशिंगटन ने अमेरिका के मूल निवासियों के विषय में सीनेट से परामर्श माँगा था क्योंकि वाशिंगटन की धारणा थी कि सीनेट उपनिवेशों के उच्च सदस्यों की भाँति एक परामर्शदायी सदन के रूप में कार्य करेगा। लेकिन सीनेट ने राष्ट्रपति वाशिंगटन के आग्रह को उपेक्षा कर दी। इसके पश्चात् ब्रिटिश एवं औपनिवेशिक न्यायालयों का अनुगमन करते हुए राष्ट्रपति ने सर्वोच्च न्यायालय से परामर्शदायी निणय के रूप में सहायता प्राप्त करने की चेष्टा की। परन्तु सर्वोच्च न्यायालय ने भी कोई परामर्श देना अस्वीकार कर दिया। फलस्वरूप राष्ट्रपति वाशिंगटन अपने दस प्रशासनिक विभागों के प्रमुख अधिकारियों के सम्मेलन बुलाने एवं उनसे परामर्श करने लगे थे। प्रारम्भ में विभागाध्यक्षों के इस प्रकार के सम्मेलन अनियमित होते थे, लेकिन 1793 ई में विदेशी आक्रमण के भय के कारण राष्ट्रपति ने प्रमुख अधिकारियों की नियमित बैठकें बुलाना प्रारम्भ कर दिया। उसी समय से विभागाध्यक्षों के सम्मेलन को मन्त्रिमण्डल की संज्ञा दी गयी है।

16 ‘The range of the President’s function is enormous. He is ceremonial head of the State. He is a vital source of legislative suggestion. He is the final source of all executive decisions. He is the authoritative exponent of the nation’s foreign policy’—*Laski: The American Presidency, 1943 p 37*

17 Article II, Section 2 Clause (1)

आज मंत्रिमण्डल अमरिक्की शासनतन्त्र का एग बनियाय एव जमिन्न जग बन गया है। इसका मविधा म यही उल्लेख नही ह। इसका विरास 170 वर्षों म हुआ है। अत यह एक अशोषकारिक सस्या है जिसका विरास सुविधा एव परम्परा ना परिणाम है।

सागठन

1789 ई म जबल तीन—राज्य, सुरक्षा तथा बापागार—प्रशासनिक विभाग थ, लेकिन आज इनकी सस्या दस है। उपरोक्त तीना विभागा क अनिरिक्त रोप सात विभाग हैं व्यापार, धर्म, आन्तरिक मामला सम्ब धी, कृषि, डाक, पाय एव शिक्षा तथा जन कल्याण। मंत्रिमण्डल के सदस्या की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा सोनेट क 2/3 बहुमत के सम्बन्ध से की जाती है। सामान्यत राष्ट्रपति द्वारा ज नाम प्रस्तावित किय जात हैं उह सीनट स्वीकृति प्रदान कर देती है। लेकिन राष्ट्रपति इनका नियुक्ति करत समय अनेक वाता को ध्यान म रखता है, जैसे—विभिन्न क्षेत्रों के लोगो लिक, आर्थिक एव धार्मिक हित, निर्वाचन म सहयोग देन वाले व्यक्ति एव वग, व्यक्ति गत मित्रता एव दलीय सहयोग। वह इन सभी तत्वा को मंत्रिमण्डल म शामिल करने का प्रयास करता है। 1795 ई से विभि न राष्ट्रपतिया ने मंत्रिमण्डल म अधिकांशत अपन ही दल क सदस्यो की नियुक्त किया है। स्मरणीय है कि राष्ट्रपति वाशिंगटन न श्री जेफरसन का विदेश सचिव और हैमिल्टन को वित्त सचिव नियुक्त किया था परंतु उनम मतभेद उत्पन्न हो गये थे। फलस्वरूप यह अनुभव किया गया कि विभागाध्यक्ष ऐसे व्यक्ति होने चाहिए जो राजनीतिक मामला म मतभेद न रखत ह। यह आवश्यक नही है कि राष्ट्रपति अपने दल के सदस्य का ही विभागाध्यक्षों के रूप म नियुक्त कर। उदाहरणाय, राष्ट्रपति रूजवेल्ट न 1941 ई म अपने मंत्रिमण्डल म रिपब्लिकन दल के सदस्या—हैराल्ड लीविस, हेनरी वालास एव एच एल स्टिमसन—को नियुक्त किया था। 1928 ई म राष्ट्रपति कूलिज न मायाधीश स्टोन (Justice Stone) को अटोर्नी जनरल नियुक्त किया था। थियोडोर रूजवेल्ट एव टाफ्ट दानो ने डेमानेटिक दल के एक एक सदस्य का अपने मंत्रिमण्डल म नियुक्त किया था। फ्रेक्लिन डी रूजवेल्ट ने रिपब्लिकन दल के सदस्य स्टिमसन (Stimson) को विदेश-सचिव एव फ्रांक कान (Frank Knox) को नौसना-सचिव नियुक्त किया था। राष्ट्रपति जान एफ केनेडी न रिपब्लिकन दल के सदस्य डीन रस्क को विदेश सचिव बनाय रखा था। स्मरणीय है कि डीन रस्क को जॉन फोस्टर डलेस की मृत्यु के पश्चात राष्ट्रपति केनेडी के पूर्वगामी राष्ट्रपति जाइजनहोवर ने विदेश-सचिव नियुक्त किया था। सचिवा की नियुक्ति करते समय राष्ट्रपति ज य व्यक्तिया ने भी परामश कर सकता है। उदाहरण के लिए राष्ट्रपति विल्सन ने अपने सचिव ट्यूमल्टी (Tumulty) स किसी व्यक्ति का नाम मंत्रिमण्डल की सदस्यता के लिए प्रस्तावित करने को कहा था। ट्यूमल्टी ने

राष्ट्रपति विल्सन को लिण्डसे गैरीसन (Lindsey Garrison) का नाम प्रस्तावित किया जिससे उसके बहुत कम सम्बन्ध थे। राष्ट्रपति विल्सन ने गैरीसन को अपने मंत्रिमण्डल में युद्ध में भी नियुक्त किया था। राष्ट्रपति विल्सन का गैरीसन से कोई पूर्व परिचय नहीं था। यह भी आवश्यक नहीं कि मंत्रिमण्डल के सदस्यों को राजनीतिक अनुभव हो। राष्ट्रपति हूवर ने राजनीतिक जीवन से पूर्ण अनविज्ञ चार्ल्स आदम (Charles Adam) को नौसना सचिव नियुक्त किया था। अमेरिकी राष्ट्रपति को अपने सचिवों को नियुक्त करते समय उन सब बातों का ध्यान नहीं रखना पड़ता है जो ब्रिटिश प्रधानमंत्री रखता है। ब्रिटिश प्रधानमंत्री के मंत्रिमण्डल के सदस्य उसके सहयोगी होते हैं। स्मरणीय है, अमेरिकी राष्ट्रपति अपने सहयोगियों की एक टीम का चयन नहीं करता है। यह सम्भव है कि वह जिनको चुनता है उन्हें वह जानता भी न हो। कम से कम यह तो निश्चित ही है कि नियुक्त मंत्रियों में से कुछ तो एक दूसरे को निश्चय ही नहीं जानते। लास्की के अनुसार मंत्रिमण्डल का चुनाव करते समय वह कम से कम एक या दो ऐसे व्यक्तियों का चयन अवश्य करता है जिनका कांग्रेस में प्रभाव होता है। मंत्रिमण्डल में एक सदस्य अनिवार्यतः दल की देखभाल एवं व्यवस्था करने वाला होता है। राष्ट्रपति देश के विभिन्न क्षेत्रों एवं धार्मिक तत्वों का भी मंत्रिमण्डल में प्रतिनिधित्व देने का प्रयत्न करता है। वह यहूदी समाज के मतों को प्राप्त करने के लिए एक यहूदी सदस्य को अवश्य नियुक्त करता है। इसके अतिरिक्त, स्त्रियाँ एवं मजदूर दलों को भी मंत्रिमण्डल में प्रतिनिधित्व प्रदान करता है। मंत्रिमण्डल के सदस्यगण राष्ट्रपति के प्रसाद पर पद ही अपने पद पर रहते हैं।

प्रकृति

अमेरिकी मंत्रिमण्डल के सदस्य ब्रिटिश मंत्रिमण्डल की भाँति कांग्रेस के दोनों घरों में से किसी सदन के भी सदस्य नहीं होते। वे कांग्रेस के सत्रों एवं वाद विवादों में भाग नहीं लेते हैं, वे केवल कांग्रेस की समितियों के समक्ष प्रस्तावित विधेयकों का समर्थन में उपस्थित हो सकते हैं। ब्रिटिश मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था के केन्द्रीय सिद्धांत—मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व—का पूर्ण अभाव होता है। राष्ट्रपति हार्डिज के मंत्रिमण्डल में हूवर (Hoover) एवं ह्यूग्स (Huges) में भी थे जो तल घोटाला काण्ड से सम्बंधित थे। लेकिन न तो जनता, न सम्बंधित मंत्रियों और न राष्ट्रपति को ही इसकी कोई चिन्ता थी। ऐसा यदि इंग्लैंड में हुआ होता तो उसका प्रभाव सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल की स्थिति पर पड़ता। प्रशासनिक नीतियों के सम्बंध में सचिवों द्वारा जनता में विचार व्यक्त किये जाते हैं। उनसे यह आशा की जाती है कि वे मंत्रिमण्डल की गायनीयता को भंग नहीं करेंगे। राष्ट्रपति विल्सन ने हूपि में ही हाउस्टन (Houston) का लिखा था कि 'मुझे आश्चर्य है कि एक या दो मंत्रियों मंत्रिमण्डल की बैठक की हर बात हर एक से बहुत फिरे हैं। मैं मंत्रिमण्डल से स्वतन्त्रतापूर्वक विचार

विमर्श करना चाहता हूँ। हर बात तत्क्षण जनता को नहीं बताया जा सकती। यह मेरा विशेषाधिकार है कि मैं ही यह निर्धारित करूँ कि क्या अब और कस कहा जायगा। सभी विचार विमर्श मंत्रिमण्डल में पूरी तरह स्वतन्त्रतापूर्वक होने चाहिए। यदि ऐसा सम्भव नहीं है तो मेरे लिए सभी गोपनीय बातों पर मंत्रिमण्डल में विचार करना सम्भव नहीं होगा।”

अमेरिकी मंत्रिमण्डल के सदस्य राष्ट्रपति की अनुमति से नवीन नीतियाँ प्रारम्भ कर सकते हैं।

मंत्रिमण्डल के निम्न राष्ट्रपति के लिए केवल परामर्श या सलाह के रूप में होते हैं। उन्हें किसी सामूहिक मण्डल के संयुक्त कार्यों की स्थिति प्रदान नहीं की जा सकती। राष्ट्रपति मंत्रिमण्डल के निम्नो को मानने के लिए भी बाध्य नहीं है। वह मंत्रियों के परामर्श को अस्वीकार कर सकता है। यह भी सम्भव है कि वह मंत्रियों से परामर्श ही न करे। सम्भव है कि किसी मंत्री से महत्वपूर्ण विषय में परामर्श ही न किया गया हो। निम्न करने में मंत्री से अधिक सहायक कोई प्रभावशाली सीनेटर या कांग्रेस का सदस्य हो सकता है। मंत्रिमण्डल के सदस्य के रूप में वे कभी कभी राष्ट्रपति द्वारा निर्धारित निम्नो को ज्यों का त्यों स्वीकार कर लेते हैं। राष्ट्रपति के निम्नो को स्वीकार करने के अतिरिक्त उनके समक्ष अन्य कोई विकल्प भी नहीं होता। राष्ट्रपति पर मंत्रिमण्डल का या उसके बहुमत का निम्न बंधनकारी नहीं है। राष्ट्रपति लिंकन ने एक बार एक मामला मंत्रिमण्डल के समक्ष उपस्थित किया था। मंत्रिमण्डल के सातों सदस्यों ने उसका विरोध किया। राष्ट्रपति लिंकन ने इस पर कहा था कि “सात विपक्ष में है लेकिन एक पक्ष में है, अतः एक ही की विजय है।”

मंत्रिमण्डल के समस्त सदस्यों को राष्ट्रपति की आज्ञा का पालन करना होता है और जो सदस्य ऐसा नहीं करते हैं उन्हें मंत्री पद से त्यागपत्र देना पड़ता है। कोई भी मंत्री राष्ट्रपति का प्रतिस्पर्धी नहीं हो सकता। राष्ट्रपति विल्सन एवं उसके विदेशमंत्री लेंगसिंग में मतभेदों के उग्र होने पर लेंगसिंग को ही त्यागपत्र देना पड़ा था। राष्ट्रपति विल्सन 1920 ई. में अस्वस्थ थे। लेंगसिंग ने मंत्रिमण्डल का बरिष्ठ सदस्य होने के नाते मंत्रिमण्डल की बैठक बुलाई थी। राष्ट्रपति ने लेंगसिंग के इस कृत्य की भत्सना करते हुए उन्हें लिखा था कि ‘क्या यह सत्य है कि मेरी अस्वस्थता के दौरान तुमने कायकारी प्रधाना के सम्मेलन आयोजित किये हैं? हमारी संवधानिक व्यवस्था के अनुसार राष्ट्रपति (केवल राष्ट्रपति और कांग्रेस) को ही सांख्यिक मामलों के सम्बन्ध में कायकारिणी के प्रधाना के विचार जानने का अधिकार है। राष्ट्रपति की सत्ता को इस प्रकार हस्तगत करने के औचित्य का कोई कारण मैं तुम्हारे पत्रों में नहीं पाता हूँ।”

सात्स्को न अमेरिकी मन्त्रिमण्डल की प्रकृति का निम्न शब्दों में व्यक्त किया है "मन्त्रिमण्डल राष्ट्रपति का परामर्शदाता है। वह सहयोगिता की समिति नहीं है जिनके साथ राष्ट्रपति को कार्य करना पड़ता हो और जिनकी सहमति पर वह निर्भर हो। संयुक्त राज्य अमेरिका में मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का अभाव है।" ¹⁸ मन्त्रिमण्डल के प्रति सप्ताह सम्मेलन होते हैं जिसमें केवल उही प्रश्नों पर विचार-विमर्श होता है जिन्हें राष्ट्रपति उपस्थित करता है। महत्वपूर्ण विषयों का मन्त्रिमण्डल के समक्ष उपस्थित नहीं किया जाता है। राष्ट्रपति की इच्छा के विपरीत सारे मन्त्रिमण्डल की बात भी नहीं चल सकती है। ऐसा कोई विभाग नहीं है जिसके नीति निर्धारण में राष्ट्रपति का स्थान प्रमुख न हो। वह सभी (मन्त्रियों) के नियमों का पुनरावेदनीय मायालय है। उसका नियम अन्तिम है। सामूहिक रूप से मन्त्रिमण्डल का राष्ट्रपति की नीति राष्ट्र या कांग्रेस पर कोई प्रभाव नहीं होता। कुछ मन्त्री निस्सन्देह राष्ट्रपति को प्रभावित करने में सफल होते हैं लेकिन कभी कोई मन्त्रिमण्डल राष्ट्रपति को नियन्त्रित नहीं कर सका है। सामान्यतः मन्त्रिमण्डल के सभी सदस्य यह जानते हैं कि वे राष्ट्रपति की छत्रछाया में ही अपने पद पर रह सकते हैं। मन्त्री की स्थिति राष्ट्रपति की इच्छा पर निर्भर करती है। ¹⁹ स्पष्ट है, अमेरिकी कैबिनेट ब्रिटिश अर्थों में मन्त्रिमण्डल नहीं है। ²⁰

मन्त्रिमण्डल तथा राष्ट्रपति के सम्बन्ध बहुत कुछ दोनों के व्यक्तित्वों पर निर्भर करते हैं। फलस्वरूप विभिन्न समयों में उनके सम्बन्धों में अन्तर रहा है। बुचनान (Buchanan) एवं हार्डिंग (Harding) जैसे कमजोर राष्ट्रपतियों ने अपने मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को बहुत अधिक छूट दी थी। इसके परिणाम कभी कभी हानिकारक भी होते हैं। शक्तिशाली राष्ट्रपति इसके विपरीत, सम्भव है, किसी एक सदस्य पर बहुत अधिक विश्वास करता हो। किसी भी मन्त्री के लिए हृदय निश्चयी राष्ट्रपति को नियन्त्रित करना असम्भव होता है। कुछ राष्ट्रपति मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को सहयोगी मानते थे तो दूसरे अधीनस्थ कर्मचारी। कुछ राष्ट्रपति योग्य एवं क्षमतायुक्त व्यक्तियों को मन्त्री पद देने में विश्वास करते थे तो कुछ मन्त्री राष्ट्रपति को निर्दोष एवं क्षमता का एकमात्र स्रोत मानते थे। राष्ट्रपति जैक्सन ने दो वर्षों तक मन्त्रिमण्डल का कोई सम्मेलन ही नहीं बुलाया था। वे उसे एक कष्टसाध्य दायित्व मानते थे। एण्ड्रू जैक्सन के अपने व्यक्तिगत सलाहकार थे जिन्हें 'पाकशाला मन्त्रिमण्डल' (Kitchen Cabinet) की संज्ञा दी

18 The Cabinet is a body of advisors to the President, it is not a Council of colleagues with whom he has to work and upon whose approval he depends. In United States, collective cabinet responsibility does not exist.—Laski *op cit*, p 82

19 *Ibid*, pp 82-97

20 "American Cabinet is not a Government, as is the British"—Bailey, S D *Aspects of American Government*, p 30

विमर्श करना चाहता हूँ। हर बात तत्क्षण जनता को नहीं बतायी जा सकती। यह मर्याद विरोधाधिकार है जिसे मैं ही यह निर्धारित करूँ कि क्या बय और कसे कहा जायगा। सभी विचार विमर्श मन्त्रिमण्डल में पुरो तरह स्वतन्त्रतापूर्वक होना चाहिए। यदि ऐसा सम्भव नहीं है तो मरे लिए सभी गोपनीय बातों पर मन्त्रिमण्डल में विचार करना सम्भव नहीं होगा।"

अमेरिकी मन्त्रिमण्डल के सदस्य राष्ट्रपति की अनुमति से नवीन नीतियाँ प्रारम्भ कर सकते हैं।

मन्त्रिमण्डल के निम्न राष्ट्रपति के लिए केवल परामर्श या सलाह के रूप में होते हैं। उन्हें किसी सामूहिक मण्डल के समुक्त कार्यों की स्थिति प्रदान नहीं की जा सकती। राष्ट्रपति मन्त्रिमण्डल के निम्नो को मानने के लिए भी बाध्य नहीं है। वह मन्त्रियों के परामर्श को अस्वीकार कर सकता है। यह भी सम्भव है कि वह मन्त्रियों से परामर्श ही न करे। सम्भव है कि किसी मन्त्री से महत्वपूर्ण विषय में परामर्श ही न किया गया हो। निम्न करने में मन्त्री से अधिक सहायक कोई प्रभावशाली सीनटर या कांग्रेस का सदस्य हो सकता है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य के रूप में वे कभी कभी राष्ट्रपति द्वारा निर्धारित निम्नो को ज्यों की त्यों स्वीकार कर लेते हैं। राष्ट्रपति के निम्नो को स्वीकार करने के अतिरिक्त उनके समक्ष अथवा कोई विकल्प भी नहीं होता। राष्ट्रपति पर मन्त्रिमण्डल का या उसके बहुमत का निम्न बंधनकारी नहीं है। राष्ट्रपति लिंकन ने एक बार एक मामला मन्त्रिमण्डल के समक्ष उपस्थित किया था। मन्त्रिमण्डल के सातों सदस्यों ने उसका विरोध किया। राष्ट्रपति लिंकन ने इस पर कहा था कि "सात विपक्ष में है लेकिन एक पक्ष में है, अतः एक ही की विजय है।"

मन्त्रिमण्डल के समस्त सदस्यों को राष्ट्रपति की आज्ञा का पालन करना होता है और जो सदस्य ऐसा नहीं करते हैं उन्हें मन्त्री पद से त्यागपत्र देना पड़ता है। कोई भी मन्त्री राष्ट्रपति का प्रतिस्पर्धी नहीं हो सकता। राष्ट्रपति विस्तृत एवं उसके विदेशमन्त्री लेगसिग में मतभेदों के उद्भव होने पर लेगसिग का ही त्यागपत्र देना पड़ा था। राष्ट्रपति विस्तृत 1920 ई. में अस्वस्थ थे। लेगसिग ने मन्त्रिमण्डल का वरिष्ठ सदस्य होने के नाते मन्त्रिमण्डल की बैठक बुलाई थी। राष्ट्रपति ने लेगसिग के इस कृत्य की मत्सना करते हुए उन्हें लिखा था कि 'क्या यह सत्य है कि मेरी अस्वस्थता के दौरान तुमने कार्यकारी प्रधानों के सम्मेलन आयोजित किये हैं? हमारी सर्वधानिक व्यवस्था के अनुसार राष्ट्रपति (केवल राष्ट्रपति और कांग्रेस) को ही सावजनिक मामलों के सम्बन्ध में कार्यकारिणी के प्रधानों के विचार जानने का अधिकार है। राष्ट्रपति की सत्ता को इस प्रकार हस्तगत करने के औचित्य का कोई कारण मैं तुम्हारे पत्रों में नहीं पाता हूँ।"

लास्की ने अमेरिकी मंत्रिमण्डल की प्रकृति को निम्न शब्दों में व्यक्त किया है "मंत्रिमण्डल राष्ट्रपति का परामर्शदाता है। वह सहयोगियों की समिति नहीं है जिनके साथ राष्ट्रपति को कार्य करना पड़ता हो और जिनकी सहमति पर वह निर्भर हो। संयुक्त राज्य अमेरिका में मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का अभाव है।"¹⁸ मंत्रिमण्डल के प्रति सप्ताह सम्मेलन होते हैं जिसमें केवल उही प्रश्नों पर विचार विमर्श होता है जिन्हें राष्ट्रपति उपस्थित करता है। महत्वपूर्ण विषयों को मंत्रिमण्डल के समक्ष उपस्थित नहीं किया जाता है। राष्ट्रपति की इच्छा के विपरीत सारे मंत्रिमण्डल की बात भी नहीं चल सकती है। ऐसा कोई विभाग नहीं है जिसके नीति निर्धारण में राष्ट्रपति का स्थान प्रमुख न हो। वह सभी (मंत्रियों) के निणयों का पुनरावेदनीय 'यायालय' है। उसका निणय अन्तिम है। सामूहिक रूप से मंत्रिमण्डल का राष्ट्रपति की भांति राष्ट्र या कांग्रेस पर कोई प्रभाव नहीं होता। कुछ मंत्री निस्संदेह राष्ट्रपति को प्रभावित करने में सफल होते हैं लेकिन कभी कोई मंत्रिमण्डल राष्ट्रपति को नियंत्रित नहीं कर सका है। सामान्यतः मंत्रिमण्डल के सभी सदस्य यह जानते हैं कि वे राष्ट्रपति की छत्रछाया में ही अपने पद पर रह सकते हैं। मंत्री की स्थिति राष्ट्रपति की इच्छा पर निर्भर करती है।¹⁹ स्पष्ट है, अमेरिकी कैबिनेट ब्रिटिश अर्थों में मंत्रिमण्डल नहीं है।²⁰

मंत्रिमण्डल तथा राष्ट्रपति के सम्बन्ध बहुत कुछ दोनों के व्यक्तित्वों पर निर्भर करते हैं। फलस्वरूप विभिन्न समयों में उनके सम्बन्धों में अंतर रहा है। बुचनान (Buchanan) एवं हार्डिंग (Harding) जैसे कमजोर राष्ट्रपतियों ने अपने मंत्रिमण्डल के सदस्यों को बहुत अधिक छूट दी थी। इसके परिणाम कभी कभी हानिकारक भी होते हैं। शक्तिशाली राष्ट्रपति इसके विपरीत, सम्भव है, किसी एक सदस्य पर बहुत अधिक विश्वास करता हो। किसी भी मंत्री के लिए दृढ़ निश्चयी राष्ट्रपति को नियंत्रित करना असम्भव होता है। कुछ राष्ट्रपति मंत्रिमण्डल के सदस्यों को सहयोगी मानते थे तो दूसरे अधीनस्थ कमचारी। कुछ राष्ट्रपति योग्य एवं क्षमतायुक्त व्यक्तियों को मंत्री पद देने में विश्वास करते थे तो कुछ मंत्री राष्ट्रपति की निर्देशन एवं क्षमता का एकमात्र स्रोत मानते थे। राष्ट्रपति जैक्सन ने दो वर्षों तक मंत्रिमण्डल का कोई सम्मेलन ही नहीं बुलाया था। वे उसे एक कण्टसाध्य दायित्व मानते थे। एण्ड्रू जैक्सन के अपन व्यक्तित्वगत सलाहकार थे जिन्हें 'पाकशाला मंत्रिमण्डल' (Kitchen Cabinet) की संज्ञा दी

18 'The Cabinet is a body of advisors to the President, it is not a Council of colleagues with whom he has to work and upon whose approval he depends. In United States, collective cabinet responsibility does not exist'—Laski *op cit*, p 82

19 *Ibid* pp 82-97

20 "American Cabinet is not a Government, as is the British"
—Bailey, S D *Aspects of American Government*, p 30

गयी थी। इस 'पाकशाता मंत्रिमण्डल' के उच्च व्यक्तिगत मित्र मंत्रिमण्डल का अपक्षा राष्ट्रपति पर अधिक प्रभाव रखते थे। राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट के बारे में भी यही बात सत्य है। वे अपने व्यक्तिगत मित्रों से जिन्हें 'Brains Trust' कहा जाता था, प्रायः परामर्श करते थे।²¹ राष्ट्रपति जेनरल ग्राण्ट मंत्रिमण्डल का सहायक (Second Lieutenant) मात्र समनता था। राष्ट्रपति क्लीवलैण्ड इस विषय में मंत्रिमण्डल के सदस्यों के विचारों को विशेष महत्व प्रदान करते थे। बुड्रो विल्सन एवं फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट ने कभी भी अपने मंत्रियों को अपने विश्वास में नहीं लिया। राष्ट्रपति विल्सन ने जो युद्ध सन्धि दिया था वह उन्होंने अपने मंत्रिमण्डल को सलाह देने की सम्मानना के कारण दिखाया तक नहीं था। फ्रैंकलिन रूजवेल्ट के समय में भी मंत्रिमण्डल का विशेष महत्व नहीं रहा। विल्सन एवं फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट के सम्बन्ध में यह कहा जाता है कि उनके सचिवों को तो बहुत सी सूचनाएँ समाचार पत्रों से ही प्राप्त होती थीं। थियोडोर रूजवेल्ट पहले निश्चय कर लेते थे एवं मंत्रिमण्डल को उनकी सूचना मात्र देते थे। फ्रैंकलिन रूजवेल्ट के युद्धमन्त्री स्टिमसन का कथन था कि "मंत्रियों का उपयोग बैठक के समाप्त होने के पश्चात् राष्ट्रपति में व्यक्तिगत वार्ता के लिए ह्वाइट हाउस जाता भर रह गया है। राष्ट्रपति ट्रूमैन एवं विदेश मन्त्री डीन एचिसन के मध्य यदि सम्बन्ध अच्छे थे तो इसका कारण यह था कि डीन एचिसन राष्ट्रपति के अनुकूल परामर्शदाता एवं नीतियों को क्रियान्वित करने वाले व्यक्ति थे।"²² राष्ट्रपति आइजनहोवर एवं विदेश मन्त्री जॉर्ज फोर्स्टर डलेस के सम्बन्ध सबथा भिन्न थे। राष्ट्रपति आइजनहोवर ने डलेस को आवश्यक अधिकार प्रदान कर रखे थे तथा डलेस की अथक तत्परता एवं उद्योग ने उसे अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में सर्वाधिक महत्वपूर्ण व्यक्ति बना दिया था। उसके किसी अन्य पूर्वाधिकारी को ऐसी स्थिति प्राप्त नहीं हुई थी।²³

अमेरिकी मंत्रिमण्डल में मंत्रिमण्डल के सदस्य सावजनिक के सदस्य होते हैं, उन्हें जनता के तथा उसी के प्रति उत्तरदायी होना है। मंत्रिमण्डलीय एवं सामूहिक उ

भिन्न है। ब्रिटिश में है। वे एक ही दल के सदस्य होते हैं पद पर रहने

21 विभिन्न

हैं।

हैं एवं

तरह से

संकीर्णत

गारा योग्य कनस

किय

22 Max Bel

23 Max Bel

आधार है। ब्रिटिश प्रधानमंत्री सहयोगियों की टीम का नेता होता है। वह समक्षो में प्रथम है। इसके विपरीत, अमेरिकी मंत्रिमण्डल के सदस्य राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किए जाते हैं। वे उसके परामर्शदाता होते हैं। राष्ट्रपति के वर्यकीनस्य कमचारी हैं। उनके परामर्श एवं विचारों को मानना या न मानना राष्ट्रपति पर निर्भर करता है। यह आवश्यक नहीं है कि वे सब एक ही राजनीतिक विचारधारा के सदस्य हों। अमेरिकी राष्ट्रपति की शक्ति एवं व्यक्तित्व में उनकी सम्पूर्ण प्रतिभा आच्छादित रहती है। मंत्रिमण्डल के निम्न राष्ट्रपति के लिए परामर्श मात्र है। अमेरिकी व्यवस्था में मंत्रिमण्डलीय सामूहिक उत्तरदायित्व का पूर्ण अभाव है। सचिवगण कांग्रेस के सदस्य नहीं होते। मन्त्री पद अमेरिकी राजनीतिक जीवन से अस्थायी अवकाश माना जाता है। उनकी तुलना में सीनेटर की स्थिति अधिक प्रभावशाली एवं दृढ़ होती है। बहुत से राष्ट्रपति अपने मंत्रियों में परामर्श करने की अपेक्षा सीनेटरों से परामर्श करना अधिक लाभप्रद समझते थे। अमेरिकी मन्त्रीगण अपने पद से त्यागपत्र देकर अपनी स्थिति को बड़ा नहीं सकते, अपितु त्यागपत्र के साथ उनके राजनीतिक जीवन का अंत हो जाता है। अमेरिकी मंत्रिमण्डल के सदस्य ब्रिटिश मंत्रियों की भांति कांग्रेस के नेता नहीं होते और न ब्रिटिश मंत्रिमण्डल की भांति वह नीति का निर्माण ही करते हैं। राष्ट्रपति मंत्रियों का स्वामी है और उन सब में सर्वोच्च है। अमेरिका में ब्रिटन की भांति मंत्रिमण्डल को शासन की असफलता के लिए दोषी नहीं ठहराया जाता अपितु राष्ट्रपति ही प्रशासनिक असफलता के लिए उत्तरदायी होता है। ब्रिटिश मंत्रियों की तुलना में अमेरिकी मंत्रियों का स्थान निम्नदेह नीचा है। राष्ट्रपति सम्पूर्ण देश का प्रतीक है। अपने कार्यकाल में वह अत्यंत किती प्रतिस्पर्धी अस्तित्व को स्वीकार नहीं करता है। उसके स्वर की तुलना में उसके मंत्रियों की आवाज मुनमुनाहट मान होती है जिसे सुना भी जा सकता है और नहीं भी।

मंत्रिमण्डल की स्थिति को स्पष्ट करने के लिए राष्ट्रपति टाफ्ट (Taft) का निम्न वचन महत्वपूर्ण है “मंत्रिमण्डल राष्ट्रपति की कृति है। यह एक अविधिक एवं असंवैधानिक निकाय है। यह परम्परा पर आधारित है। यदि राष्ट्रपति इसे समाप्त करना चाहे तो कर सकता है।”⁴ लेकिन 25वें संवैधानिक संशोधन (1967 ई.) के पारित होने के कारण मंत्रिमण्डल को संवैधानिक आधार प्राप्त हो गया है क्योंकि इस संविधानिक संशोधन द्वारा मंत्रिमण्डल को कार्यपालिका विभाग का प्रमुख अधिकारियों के निकाय का मंजू दी गयी है।⁵

24 “Cabinet is a mere creation of the President's will, it is an extra statutory and extra constitutional body. It exists only by custom. If the President desired to dispense with it, he could do so.”—Taft W. H. *Our Chief Magistrate and His Powers*, p. 30

25 25वें संशोधन द्वारा यह व्यवस्था भी की गयी है कि राष्ट्रपति की मृत्यु या मानसिक

गयी थी। इस 'पाकशाला मंत्रिमण्डल' के उनके व्यक्तिगत मित्र मंत्रिमण्डल की अपक्षा राष्ट्रपति पर अधिक प्रभाव रखते थे। राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट के वार में भी यही बात सत्य है। वे अपने व्यक्तिगत मित्रों से जिन्हें 'Brains Trust' कहा जाता था, प्रायः परामर्श करते थे।¹ राष्ट्रपति जनरल ग्राण्ट मंत्रिमण्डल को सहायक (Second Lieutenant) मात्र समझता था। राष्ट्रपति क्लीवलण्ड इसके विपरीत मंत्रिमण्डल के सदस्यों के विचारों को विशेष महत्व प्रदान करते थे। वुड्रो विल्सन एवं फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट ने कभी भी अपने मंत्रियों को अपने विश्वास में नहीं लिया। राष्ट्रपति विल्सन ने जो युद्ध सन्देश दिया था वह उन्होंने अपने मंत्रिमण्डल को सशोधन की सम्भावना के कारण दिखाया तक नहीं था। फ्रैंकलिन रूजवेल्ट के समय में भी मंत्रिमण्डल का विशेष महत्व नहीं रहा। विल्सन एवं फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट के सम्बन्ध में यह कहा जाता है कि उनके सचिवों को तो बहुत सी सूचनाएँ समाचार-पत्रों से ही ज्ञात होती थी। थियोडोर रूजवेल्ट पहले नियंत्रण करते थे एवं मंत्रिमण्डल को उनकी सूचना मात्र देते थे। फ्रैंकलिन रूजवेल्ट के युद्धमन्त्री स्टिमसन का कथन था कि "मंत्रियों का उपयोग बठका के समाप्त होने के पश्चात् राष्ट्रपति से व्यक्तिगत वार्ता के लिए ह्वाइट हाउस जाना भर रह गया है। राष्ट्रपति ट्रूमैन एवं विदेश मन्त्री डीन एचिसन के मध्य यदि सम्बन्ध अच्छे थे तो इसका कारण यह था कि डीन एचिसन राष्ट्रपति के अनुकूल परामर्शदाता एवं नीतियाँ को क्रियान्वित करने वाले व्यक्ति थे।"² राष्ट्रपति आइजनहोवर एवं विदेश मन्त्री जान फोस्टर डलेस के सम्बन्ध सदा मित्र थे। राष्ट्रपति आइजनहोवर ने डलेस को आवश्यक अधिकार प्रदान कर रखे थे तथा डलेस की अथक तत्परता एवं उद्योग ने उस अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में सर्वाधिक महत्वपूर्ण व्यक्तित्व बना दिया था। उसके किसी अन्य पूर्वाधिकारी को ऐसी स्थिति प्राप्त नहीं हुई थी।³

अमेरिकी मंत्रिमण्डल ब्रिटिश मंत्रिमण्डल से पूर्णरूपेण भिन्न है। ब्रिटिश मंत्रिमण्डल के सदस्य सावजनिक जीवन के सक्रिय राजनीतिज्ञ होते हैं। वे एक ही दल के सदस्य होते हैं, उन्हें जनता का सम्बन्ध भी प्राप्त होता है, वे सदन के सदस्य होते हैं तथा उसी के प्रति उत्तरदायी होते हैं और सदन के प्रसाद-अथवा अपन पद पर रहते हैं। मंत्रिमण्डलीय एवं सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धांत ब्रिटिश संसदीय व्यवस्था का

21 विभिन्न राष्ट्रपतियों द्वारा योग्य व्यक्तियों से समय-समय पर परामर्श किया गया है। इसमें से कुछ जैसे कनेस हाउस एवं हेरी हीपरिस ने नाम विशेष प्रसिद्ध हैं एवं उनका प्रभाव तत्कालीन घटनाओं पर पड़ा है। राष्ट्रपतियों द्वारा इस तरह अन्य व्यक्तियों से परामर्श करने का कारण मंत्रिमण्डल के सदस्यों की सकीणता तथा उनमें व राष्ट्रपति में असहयोग है।

22 Max Beloff *The American Federal Government* 1959, p 93

23 Max Beloff *op cit* p 93

आधार है। ब्रिटिश प्रधानमन्त्री सहायियों की टीम का नत्ता होता है। वह समक्षों में प्रथम है। इसके विपरीत, अमेरिकी मंत्रिमण्डल के सदस्य राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। वे उसके परामर्शदाता होते हैं। राष्ट्रपति के वे जीवनस्थ कमचारी हैं। उनके परामर्श एवं विचारा को मानना या न मानना राष्ट्रपति पर निर्भर करता है। यह आवश्यक नहीं है कि वे सब एक ही राजनीतिक विचारधारा के सदस्य हों। अमेरिकी राष्ट्रपति की शक्ति एवं व्यक्तित्व में उनकी सम्पूर्ण प्रतिभा जाच्छादित रहती है। मंत्रिमण्डल के निणय राष्ट्रपति के लिए परामर्श मान है। अमेरिकी व्यवस्था में मंत्रिमण्डलीय सामूहिक उत्तरदायित्व का पूर्ण अभाव है। सचिवगण कांग्रेस के सदस्य नहीं होते। मन्त्री पद अमेरिकी राजनीतिक जीवन में अस्थायी अवकाश माना जाता है। उनकी तुलना में सीनेटर की स्थिति अधिक प्रभावशाली एवं दृढ़ होती है। बहुत से राष्ट्रपति अपने मंत्रियों से परामर्श करने की अपेक्षा सीनेटरों से परामर्श करना अधिक लाभप्रद समझते थे। अमेरिकी मन्त्रीगण अपने पद से त्यागपत्र देकर अपनी स्थिति को बढा नहीं सकते, अपितु त्यागपत्र के साथ उनके राजनीतिक जीवन का अन्त हो जाता है। अमेरिकी मंत्रिमण्डल के सदस्य ब्रिटिश मंत्रियों की भाँति कांग्रेस के नेता नहीं होते और न ब्रिटिश मंत्रिमण्डल की भाँति वह नीति का निर्माण ही करते हैं। राष्ट्रपति मंत्रियों का स्वामी है और उन सब में सर्वोच्च है। अमेरिका में ब्रिटेन की भाँति मंत्रिमण्डल को शासन की असफलता के लिए दोषी नहीं ठहराया जाता अपितु राष्ट्रपति ही प्रशासनिक असफलता के लिए उत्तरदायी होता है। ब्रिटिश मंत्रियों की तुलना में अमेरिकी मन्त्री का स्थान निस्सन्देह नीचा है। राष्ट्रपति सम्पूर्ण देश का प्रतीक है। अपने कार्यकाल में वह अथवा किसी प्रतिस्पर्धी अस्तित्व को स्वीकार नहीं करता है। उसके स्वर की तुलना में उसके मन्त्री की आवाज मुनमुनाहट मान होती है जिसे सुना भी जा सकता है और नहीं भी।

मंत्रिमण्डल की स्थिति का स्पष्ट करने के लिए राष्ट्रपति टाफ्ट (Taft) का निम्न कथन महत्वपूर्ण है—“मंत्रिमण्डल राष्ट्रपति की कृति है। यह एक अविधिक एवं असंवैधानिक निकाय है। यह परम्परा पर आधारित है। यदि राष्ट्रपति इसे समाप्त करना चाहे तो कर सकता है।”²⁴ लेकिन 25वें संवैधानिक संशोधन (1967 ई.) के पारित होने के कारण मंत्रिमण्डल को संवैधानिक आधार प्राप्त हो गया है क्योंकि इस संविधानिक संशोधन द्वारा मंत्रिमण्डल को कार्यपालिका विभाग के प्रमुख अधिकारियों के निकाय की मंजू दी गयी है।²⁵

24 ‘Cabinet is a mere creation of the President's will, it is an extra statutory and extra constitutional body. It exists only by custom. If the President desired to dispense with it, he could do so’—Taft, W. H. *Our Chief Magistrate and His Powers* p. 30

25 25वें संशोधन द्वारा यह व्यवस्था भी की गयी है कि राष्ट्रपति की मृत्यु या मानसिक

अमेरिकी राष्ट्रपति एवं ब्रिटिश राजा

ब्रिटिश राजा नाममात्र की कार्यपालिका है। वह देश का संवधानिक अध्यक्ष होता है। वह वधानुगत आधार पर नियुक्त होता है। संवधानिक अध्यक्ष होने के कारण देश के प्रशासन में उसका कोई हाथ नहीं होता। सम्पूर्ण कार्यपालिका शक्ति प्रधानमंत्री महिम्न मंत्रिमण्डल में निहित होती है और वह ही वास्तविक कार्यपालिका है। अमेरिकी राष्ट्रपति ब्रिटिश राजा के विपरीत वास्तविक एवं प्रमुख कार्यपालिका है तथा राज्य का निर्वाचित अध्यक्ष है।

सिद्धान्त में ब्रिटिश सम्राट अमेरिकी राष्ट्रपति से अधिक शक्तिशाली है लेकिन व्यवहार में अमेरिकी राष्ट्रपति की शक्तियाँ एवं अधिकार ब्रिटिश राजा से कहीं अधिक हैं। क्राउन संसद के अधिवेशन का आहूत, स्थगित एवं भंग करता है। परन्तु अमेरिकी राष्ट्रपति को ऐसी कोई शक्ति प्राप्त नहीं है। विधि-निर्माण में अमेरिकी राष्ट्रपति प्रत्यक्ष रूप से योग देने की स्थिति में ही नहीं है। ब्रिटिश राजा के सभी विधि-निर्माण में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। ब्रिटिश राजा का सिद्धान्ततः पूर्ण निषेधाधिकार प्राप्त है लेकिन राजा ने व्यवहार में कभी इस शक्ति का प्रयोग नहीं किया है। अमेरिकी राष्ट्रपति को प्राप्त निषेधाधिकार आशिक (Suspensive Veto) है। कार्यपालिका एवं प्रशासनिक क्षेत्र में भी ब्रिटिश राजा की शक्तियाँ सिद्धान्ततः राष्ट्रपति से अधिक हैं। राजा द्वारा की गयी नियुक्तियों की पुष्टि किसी अन्य संस्था के द्वारा नहीं की जाती है लेकिन क्राउन के नाम पर सभी नियुक्तियाँ प्रधानमंत्री के द्वारा की जाती हैं। इसके विपरीत, अमेरिकी राष्ट्रपति को नियुक्तियों एवं मंत्रियों के सदन में सीनेट के 2/3 बहुमत के समर्थन पर निर्भर रहना पड़ता है। ब्रिटिश राजा नाममात्र का अध्यक्ष है, स्वर्णिम शूय है। समस्त शक्तियाँ मंत्रिमण्डल एवं ब्रिटिश संसद को क्रमशः हस्तान्तरित हो गयी हैं। अतः ब्रिटिश राजा के नाम पर तो केवल शासन चलता है। मंत्रिमण्डल कार्यपालिका है एवं प्रधानमंत्री कार्यपालिका अध्यक्ष। लास्की के इस कथन में पर्याप्त सत्य है कि "ब्रिटिश राजा अमेरिकी राष्ट्रपति से अधिक प्रभावशाली भी है और कम भी।" यही सत्य इन शब्दों द्वारा व्यक्त होता है कि अमेरिकी राष्ट्रपति शासन करता है जबकि ब्रिटिश राजा राज्य करता है।

अमेरिकी राष्ट्रपति एवं ब्रिटिश प्रधानमंत्री

ब्रिटिश राजा के साथ अमेरिकी राष्ट्रपति की तुलना करने की अपेक्षा उसकी

अस्वस्थता के कारण उस राष्ट्रपति के राष्ट्रपति बनने पर वह किसी अन्य व्यक्ति को उस राष्ट्रपति नियुक्त कर सकता है। पूर्व व्यवस्था के अंतर्गत उस राष्ट्रपति का पद रिक्त होने पर आगामी चुनाव तक रिक्त हो रहता था।

तुलना ब्रिटिश प्रधानमंत्री से करना वांछनीय है क्योंकि प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल सहित देश की वास्तविक कार्यपालिका है। एक अर्थ में यदि राष्ट्रपति की स्थिति ब्रिटिश प्रधानमंत्री से श्रेष्ठ है, तो दूसरे अर्थों में हेय है। उसकी स्थिति इस अर्थ में श्रेष्ठ है कि अमेरिकी राष्ट्रपति सच्चे अर्थों में मंत्रिमण्डल का स्वामी है। इसके विपरीत, ब्रिटिश प्रधानमंत्री केवल समकक्षों में प्रथम है। उसे अपने मंत्रिमण्डल को साथ लेकर चलना पड़ता है। ब्रिटिश प्रधानमंत्री अमेरिकी राष्ट्रपति की भांति अपने मंत्रिमण्डल की हर सदस्य में उपेक्षा नहीं कर सकता। उसे अपने मंत्रिमण्डल के मत को स्वीकार करना पड़ता है। अतः मंत्रिमण्डल प्रधानमंत्री के ऊपर एक नियंत्रण है। अमेरिकी राष्ट्रपति की स्थिति इससे सख्त भिन्न है। उसके मंत्रिमण्डल के सदस्य उसके अधीनस्थ कमचारों हैं। वे उसके द्वारा मनोनीत हैं। उनके परामर्श को न मानने के लिए वह पूर्ण स्वतंत्र है।

उपरोक्त अंतर के अतिरिक्त दोनों में निम्नलिखित मुख्य असमानताएँ हैं

(1) प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल का नेता होता है। वह लोकसभा का सदस्य होता है एवं ब्रिटिश संसद के प्रति उत्तरदायी होता है। वह हमेशा ही अपनी जेब में त्यागपत्र लिये फिरता है। उसका कार्यकाल निश्चित नहीं है। वह संसद के विश्वास पर पतन पड़ा रहता है, स्पष्ट है कि इंग्लैण्ड में शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को मान्यता प्राप्त नहीं है। इसके विपरीत, अमेरिकी संविधान शक्ति पृथक्करण पर आधारित है। राष्ट्रपति कांग्रेस का सदस्य नहीं है और न उसके प्रति उत्तरदायी ही है। उसके मंत्री उसके सेवक हैं। उसका कार्यकाल निश्चित है। वह चार वर्ष के लिए निर्वाचित होता है। कांग्रेस राष्ट्रपति को केवल महाभियोग लगाकर ही उसके पद से हटा सकती है।

(2) विधि निर्माण के क्षेत्र में अमेरिकी राष्ट्रपति की शक्तियाँ अत्यधिक सीमित हैं। ब्रिटिश प्रधानमंत्री का इसके विपरीत विधि निर्माण में महत्वपूर्ण हाथ होता है। देश का वार्षिक आय-व्यय पत्र—बजट—प्रधानमंत्री की सहमति से वित्तमंत्री द्वारा तैयार किया जाता है एवं संसद में उसे पारित कराने में मंत्रिमण्डल सहित प्रधानमंत्री महत्वपूर्ण योग देता है। इसके विपरीत अमेरिकी राष्ट्रपति को बजट की स्वीकृति के लिए सीनेट में अपने दल के नेताओं एवं सीनेट के सदस्यों के सहयोग पर निर्भर रहना पड़ता है।

(3) ब्रिटिश प्रधानमंत्री बहुमत दल का नेता होने के कारण ब्रिटिश संसद का नेता होता है। संसद के विद्रोह करने पर ब्रिटिश प्रधानमंत्री उसके भंग करने की मांग कर सकता है जिस त्रासन अनिवार्य स्वीकार कर लेता है। इसके विपरीत, अमेरिकी राष्ट्रपति कांग्रेस का समकक्ष है। उसका प्रतिद्वन्द्वी है। वह उसको भंग करने की शक्ति नहीं रखता, दोनों सदनों में मतभेद की स्थिति में वह कांग्रेस के अधिवेशन को बिल स्पष्टित कर सकता है। संकट काल में ब्रिटिश प्रधानमंत्री की शक्तियाँ में यदि

हा जाता है। वे उसकी शक्तियां न होकर मंत्रिमण्डल की शक्तियां होती हैं। दूसरी तरफ अमेरिकी राष्ट्रपति सकट-काल में कम बढ़ तानाशाह बन जाता है। ब्रिटिश प्रधान मंत्री को तुलना में सकट काल में उसकी शक्तियां बहुत बढ़ जाती हैं।

(4) अमेरिकी राष्ट्रपति देश की सेनाओं का प्रमुख सेनापति है। यह शक्ति ब्रिटेन में राजन में निहित है। राष्ट्रपति का समाधान की शक्ति प्राप्त है। इंग्लैंड में सिद्धान्त में यह प्रधानमंत्री को प्राप्त न होकर क्राउन को प्राप्त है। लेकिन व्यवहार में इन शक्तियों का प्रयोग मंत्रिमण्डल करता है।

(5) राष्ट्रपति राज्य एवं शासन दोनों का प्रधान है, प्रधानमंत्री केवल शासन का अध्यक्ष है।

लास्की ने दोनों की स्थितियां पर निम्न टिप्पणी की है²⁷ "अमेरिकी राष्ट्रपति को ब्रिटिश प्रधानमंत्री की विधायी शक्ति से ईर्ष्या होनी चाहिए। ब्रिटिश प्रधानमंत्री निश्चित मसदीय बहुमत का प्रधान होता है। जब तक प्रधानमंत्री कोई भयकर भूल नहीं करता तब तक उसके प्रस्ताव अस्वीकृत नहीं होते। आजकल विधि प्रस्ताव सदन द्वारा नहीं अपितु मतदाताओं द्वारा अस्वीकृत होते हैं। विधि निर्माण विशेषकर वित्तीय मामला में उस तथा उसके मंत्रिमण्डल का पर्याप्त अधिकार प्राप्त होते हैं। विशेष परिस्थितियों के अतिरिक्त दलीय दबाव की उसे कोई आशंका नहीं होती। प्रायः सभी प्रश्नों का निर्धारण में वह मौलिक भूमिका अदा करता है। प्रधानमंत्री रहते हुए वह दलीय पक्ष का प्रमुख होता है। वह कॉंग्रेस सभा का प्रमुख है। वह कामन्स सभा को विघटित कर सकता है एवं निर्वाचन के लिए उपयुक्त समय निर्धारित कर सकता है। ब्रिटिश प्रधानमंत्री अपनी इच्छा पर ही दलीय नेतृत्व से प्रयत्न हो सकता है।" इसके विपरीत अमेरिकी राष्ट्रपति कांग्रेस का कभी स्वामी नहीं होता, न वह उसे भंग भी कर सकता है। कांग्रेस के दोनों सदन राष्ट्रपति के निर्देश में कार्य नहीं करते। कांग्रेस का मुख्य कार्य विधि-निर्माण है।

लास्की का यह भी मत था कि ब्रिटिश प्रधानमंत्री की स्थिति अमेरिकी राष्ट्रपति जैसी है। लेकिन यह मत भाग्य नहीं है। प्रधानमंत्री चर्चित को भी वे शक्तियां प्राप्त नहीं थीं जिनका उपयोग राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने किया था। यद्यपि प्रधानमंत्री चर्चित को मंत्रिमण्डल ससद एवं राष्ट्र का पूर्ण समर्थन प्राप्त था परन्तु वह राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट की भांति मंत्रिमण्डल की उपेक्षा करके कार्य नहीं कर सकता था।

स्पष्ट है कि कुछ क्षेत्रों में जैसे विधि निर्माण एवं वित्त व्यवस्था में ब्रिटिश प्रधानमंत्री अमेरिकी राष्ट्रपति से अधिक शक्तिशाली है। लेकिन प्रशासनिक एवं कार्यपालिका सम्बन्धी मामला में राष्ट्रपति की स्थिति श्रेष्ठ है। प्रधानमंत्री एवं राष्ट्रपति का पद बहुत कुछ उन व्यक्तियों के व्यक्तित्व पर निर्भर करता है जो उसे धारण करते हैं।

23

स्विस सघीय कार्यपालिका [SWISS FEDERAL EXECUTIVE]

प्रेसीडेंट लावेल ने स्विस सघीय कार्यपालिका—सघीय परिषद (Federal Council)¹ को राष्ट्रीय शासन की मुख्य घुंरी (Main Spring) एवं स तुलन चक्र की सभा दी है।² स्विस सामूहिक कार्यपालिका, आर जी घोष के शब्दों में, आधुनिक लोकतन्त्र की एक महत्वपूर्ण राजनीतिक संस्था है।

स्विट्जरलैण्ड की सघीय कार्यपालिका में ससदीय एवं अध्यक्षात्मक कार्यपालिकाओं की विशेषताओं का समन्वय पाया जाता है। इसे हम इंग्लैण्ड की ससदीय प्रणाली एवं संयुक्त राज्य अमेरिका की अध्यक्षतात्मक प्रणाली के मध्य की व्यवस्था कह सकते हैं। लॉर्ड ब्राइस ने इसकी विशेषता को व्यक्त करते हुए कहा है कि 'किसी भी अन्य स्वतन्त्र देश में कार्यपालिका शक्ति एक व्यक्ति को न सौंपकर समिति में वितरित नहीं की गयी है और न अन्य कार्यपालिका का राजनीति से इतना कम सम्बन्ध है। काउंसिल इंग्लैण्ड एवं उसका अनुगमन करने वाले अन्य देशों में मंत्रिमण्डल की तरह नहीं है क्योंकि वह व्यवस्थापिका का नेतृत्व नहीं करती है और न व्यवस्थापिका द्वारा उसे अपदस्थ ही किया जा सकता है। यह संयुक्त राज्य अमेरिका एवं अन्य गणराज्यों, जिन्होंने अध्यक्षतात्मक प्रणाली को स्वीकार किया है, की कार्यपालिकाओं की भांति व्यवस्थापिका से स्वतन्त्र भी नहीं है। यद्यपि द्वाय दोनो की कुछ विशेषताएँ पायी जाती हैं परन्तु यह दोनों से इस कारण भिन्न है कि हमारा स्वतन्त्र दलीय नहीं है। यह दल से पृथक् है, यह दलीय कार्य नहीं करता है और

1 स्विस संविधान में इसे Bundesrat की संज्ञा दी गयी है।

2 The Federal Council may almost be regarded as the main spring and is certainly the balance wheel of the National Government.
—Lowell Greater European Government, 1926, p 316

न दलीय नीति निर्धारित करती है, परन्तु फिर भी पूर्णरूपेण दलीय रंग से मुक्त नहीं होती है।¹⁹

स्विस सघीय कायपालिका (फेडरल काउन्सिल) सात सदस्यों की एक समिति है जो चार वर्ष के लिए सघीय सभा (Federal Assembly) द्वारा चुनी जाती है। यदि नेशनल काउन्सिल (सघीय व्यवस्थापिका का निम्न सदन) अपना चार वर्षीय अवधि के पूर्व भंग हो जाती है तो फेडरल काउन्सिल का कार्यकाल भी उसी के साथ समाप्त हो जाता है। लेकिन सामान्यतः ऐसा होता नहीं है।

फेडरल काउन्सिल के लिए वह प्रत्येक स्विस नागरिक चुना जा सकता है जो राष्ट्रीय परिषद (National Council) की सदस्यता के लिए निर्वाचन की योग्यता रखता है। लेकिन एक कण्ठन से केवल एक संस्थ ही फेडरल काउन्सिल के लिए चुना जा सकता है। सघीय असेम्बली के सदस्यों को भी फेडरल काउन्सिल (सघीय परिषद) का सदस्य चुना जाता है। यद्यपि व्यवस्थापिका के बाहर से सघीय परिषद के सदस्यों को चुनने पर कोई प्रतिबंध नहीं है लेकिन सघीय असेम्बली के सदस्यों को सघीय परिषद का सदस्य चुन जाने पर व्यवस्थापिका की सदस्यता से त्यागपत्र देना पड़ता है। इससे कायपालिका एवं व्यवस्थापिका में पूर्ण पृथक्करण सम्भव होता है। सदस्यता सम्बंधी एक अन्य प्रतिबंध यह है कि कुछ विशेष प्रकार के विवाह करने वाले व्यक्ति सघीय परिषद के सदस्य नहीं हो सकते। परम्परा के अनुसार बर्न (Berne), ज्यूरिच (Zurich) एवं वांड (Vaud) नामक तीन प्रमुख कण्ठनों का फेडरल काउन्सिल में एक एक सदस्य होता है। चार अन्य सदस्य दो कण्ठनों का प्रतिनिधित्व करते हैं। सामान्यतः सात सदस्यों में से चार जर्मन भाषा भाषी, दो फ्रेंच भाषा भाषी एवं एक इतालवी भाषा भाषी होता है।

सघीय पापद प्रायः जितनी बार चुना जाना चाहता है, पुनः निर्वाचित कर लिया जाता है। यह एक परम्परा सी है। फलस्वरूप कुछ सदस्यों का कार्यकाल 20 से 32 वर्षों तक रहा है। इसका एक कारण यह भी है कि सघीय पापद दलीय दृष्टि काण से कार्य नहीं करते हैं। दलीय भक्ति के कारण सदस्यों को नियुक्त नहीं किया जाता अपितु प्रयासकोय योग्यता, मानसिक उत्कृष्टता, धैर्य स्वभाव, प्रतिभा, काय-कुशलता आदि गुणों के कारण उन्हें निर्वाचित किया जाता है। सभी सदस्यों की समान शक्तियाँ एवं अधिकार होते हैं। परिषद (Confederation) के अध्यक्ष को उनके निर्वाचन में कोई अधिकार प्राप्त नहीं है। वे किसी एक विशेष दल के सदस्य नहीं होते, अपितु फेडरल असेम्बली (सघीय सभा) द्वारा उनका चुनाव सभी प्रमुख दलों में से किया जाता है। उनमें मतभेद स्वाभाविक होते हैं। सघीय सभा में वे एक दूसरे का विरोध करते हैं। एक सदस्य के द्वारा प्रस्तुत विधि प्रस्ताव की आलोचना दूसरे

सदस्यो द्वारा की जाती है। जत वे ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के सदस्यो की भांति सामूहिक रूप से काय नहीं करते हैं। वे इंग्लैण्ड की भांति प्रस्तावित विधेयक के अस्वीकृत होन पर अपने पद से त्यागपत्र नहीं देते वरन् अपने पद पर बने रहते हैं, न सभी सदस्यो द्वारा सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत के आधार पर एक साथ त्यागपत्र दिये जाते हैं। 1934 ई. में हेबरलीन (Haeblerlin) ने सावजनिक व्यवस्था सम्बन्धी अपने विधेयक के जनमत संग्रह में अस्वीकृत होन पर परिपद की सदस्यता से त्यागपत्र दे दिया था।

फेडरल काउन्सिल (सघीय परिषद) की शक्तियाँ

कायपालक काय—फेडरल काउन्सिल देश में शांति एवं व्यवस्था की स्थापना के लिए उत्तरदायी है। सघीय सभा द्वारा पारित विधियाँ को यह क्रियान्वित करती है। विदेश नीति का निर्धारण एवं क्रियान्वयन भी उसका दायित्व है। देश की सुरक्षा की व्यवस्था एवं उसके लिए सेना की स्थापना तथा नियंत्रण, कण्टनों के साथ परस्पर अच्छे सम्बन्ध रखना, बजट निर्माण एवं सघीय सभा द्वारा उसकी स्वीकृति पर पद के अन्तर्गत कायपालक दायित्व है।

सघीय परिषद द्वारा वैदेशिक एवं आन्तरिक मामलों सम्बन्धी एक प्रतिवेदन सघीय सभा के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। कण्टनों द्वारा परस्पर एवं विदेशों से की गयी संधियों की परिषद जांच करती है। यदि कोई कण्टन सघ शासन के साथ सहयोग नहीं करता है तो सघीय परिषद को इस सम्बन्ध में आवश्यक कार्यवाही करने का अधिकार है। कण्टनों के सविधानों पर भी सघीय परिषद निगरानी रखती है। अर्थात् सघीय परिषद का यह दायित्व है कि वह देखे कि कण्टन के सविधान स्वरूप में लोकतन्त्रीय एवं गणतन्त्रीय है तथा उनके सविधानों में सघीय सविधान विरोधी कोई व्यवस्था नहीं है।

सभी सघीय नियुक्तियाँ, केवल कुछ को छोड़कर, सघीय परिषद द्वारा ही की जाती हैं। सघीय प्रशासनिक अधिकारियों के आचरण का निरीक्षण करना भी परिषद का काम है। विशेष परिस्थितियों में अर्थात् सघीय सभा के सन्निवेश काल में या सकट काल में, सघीय परिषद को सेना के प्रयोग का भी अधिकार है। लेकिन परिषद को सघीय सभा का शीघ्रातिशीघ्र अधिवेशन आहूत करके ऐसे मामलों को उसके समक्ष विचार हेतु प्रस्तुत कर देना चाहिए।

सघीय सविधान का पालन एवं रक्षा तथा सघीय यायालयों के तिण्यों एवं कण्टनों के विवादों सम्बन्धी समझौतों एवं पंच फैसलों को क्रियान्वित करना परिषद का ही दायित्व है।

विधायी काय—विधि निर्माण काय में भी सघीय परिषद के सदस्य महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। सघीय सभा के समक्ष 95% विधि प्रस्ताव परिषद द्वारा ही उप

स्थित किये जाते हैं और परिषद के सदस्य उनको पारित कराने में बहुत्वपूर्ण योग देते हैं। सामान्य नियम यह है कि परिषद विधि-प्रस्ताव के प्रारूप को संदेश या प्रतिबदन के रूप में प्रस्तुत करती है। अतः सघीय परिषद द्वारा विधियाँ प्रस्तावित की जाती हैं। सामान्यतः सघीय सभा इन्हें केवल संसाधित करती है। सघीय सभा द्वारा किसी प्रस्ताव या मामले में परामर्श माँगने पर सघीय परिषद सम्बन्धित विषय पर परामर्श भी देती है। अध्यादेश जारी करने एवं प्रदत्त विधान (delegated legislation) के अन्तर्गत विधि बनाने का अधिकार भी परिषद को प्राप्त है।

न्यायिक कार्य—विभिन्न प्रशासनिक विभागों एवं सघीय स्तर पर प्रशासन के निणयों के विरुद्ध अपीलें सघीय परिषद में की जा सकती हैं। नैटों के कुछ निणयों के विरुद्ध भी सघीय परिषद में पुनरावेदन किया जा सकता है—जैसे धार्मिक आधार पर विद्यालयों में भेदभाव, निर्वाचन, फण्टना के मध्य पारस्परिक सन्धियाँ, व्यापार, सीमा शुल्क पट्टे सम्बन्धी मामले। लेकिन इन विषयों में सघीय परिषद के निणय के विरुद्ध सघीय न्यायालय तथा सघीय सभा में आवेदन किया जा सकता है। सघीय अधिकारियों के आचरण सम्बन्धी मामलों का निणय सघीय परिषद न्यायिक सत्ता के रूप में करती है।

परिसर का अध्यक्ष

सघीय कार्यपालिका के सात सदस्यों में से एक सदस्य को सघीय सभा द्वारा एक वर्ष के लिए स्विस् परिसर (Swiss Confederation) का राष्ट्रपति (President) निर्वाचित किया जाता है। परिसर का एक उपाध्यक्ष भी होता है। दोनों पुनः निर्वाचित किये जा सकते हैं परन्तु लगातार एक ही क्रम में नहीं।⁴ परिषद के उपाध्यक्ष को अभिसमयानुसार आगामी वर्ष अध्यक्ष चुन लिया जाता है। राष्ट्रपति पद पर परिषद के सदस्यों की वरिष्ठता के क्रम से नियुक्ति की जाती है।

परिसर का राष्ट्रपति की स्थिति सघीय परिषद के अन्य सदस्यों के समान ही होती है। ब्राइस के अनुसार उसे राष्ट्रपति या परिषद के अध्यक्ष के रूप में कोई विशेष शक्ति प्राप्त नहीं है।⁵ उसे केवल विवाद की स्थिति में निणयिक मत प्राप्त है। वह अपने सदस्यों की भाँति ही एक विभाग का अध्यक्ष होता है। परिषद के अन्य सदस्यों के निणयों को परिवर्तित करने का उन कोई अधिकार प्राप्त नहीं है। वह परिषद के अधिवेशनों की अध्यक्षता करता है एवं समारोह तथा अन्य अवसरों पर औपचारिक रूप में देश के अध्यक्ष की भूमिका निभाता है। विदेशी शासकों एवं राजदूतों का स्वागत सघीय परिषद सामूहिक रूप से करती है।

4 एम जीयूसेपी मोटा (M Giuseppe Motta) 5 बार, हर्मूलर (Herr-Muller) 3 बार (1899, 1907 एवं 1913) तथा डॉ फिलिप इटर 4 बार (1939, 1942, 1947 एवं 1953) राष्ट्रपति चुने गये थे।

5 Bryce *Modern Democracies*, op cit, p 399

अतः स्विस परिसभ का राष्ट्रपति केवल समकक्षा में प्रथम है। उसे 'महत्त्वहीन राष्ट्रपति' की सजा दी जाती है। उसकी स्थिति इंग्लैण्ड के प्रधानमंत्री एवं अमेरिकी राष्ट्रपति जैसी नहीं है। इंग्लैण्ड के प्रधानमंत्री की तरह वह सघीय परिषद का नेता नहीं है। वह ब्रिटिश प्रधानमंत्री की तरह सघीय परिषद के निर्माण, जीवन एवं मृत्यु के लिए केन्द्रीय स्थिति नहीं रखता है। वह ब्रिटेन के राजा या भारतीय राष्ट्रपति की भाँति नाममान का ही कायपालिका-अध्यक्ष है। वह ब्रिटिश सम्राट जैसी शान शोकांत नहीं रखता और न उसकी भाँति वशानुगत आधार पर नियुक्त ही किया जाता है। यद्यपि उसकी नियुक्ति सघीय सभा द्वारा की जाती है परंतु भारतीय राष्ट्रपति का निर्वाचन करने वाले निर्वाचक मण्डल की भाँति स्विस सघीय सभा किसी निर्वाचक मण्डल का अंग नहीं है। ब्रिटेन के राजा या भारतीय राष्ट्रपति की भाँति स्विस राष्ट्रपति किसी प्रशासनिक विभाग की अध्यक्षता नहीं करते हैं। अमेरिकी राष्ट्रपति की तरह वह कायपालिका का प्रमुख या मुख्य प्रशासनिक अधिकारी भी नहीं है और न परिषद के सदस्य उसके सेवक ही होते हैं। परिषद के सभी सदस्यों का स्तर समान होता है एवं वह परिषद के अन्य सदस्यों की भाँति ही एक सीमा तक उत्तरदायी होता है। सभी नियम सघीय परिषद द्वारा सामूहिक रूप में लिये जाते हैं। परिषद के विभिन्न सदस्यों के मध्य वह एक कड़ी का काय करता है।

स्विस राष्ट्रपति का पद भले ही शक्ति व प्रभाव का न हो परंतु सम्मान का अवश्य है। उसे सघीय परिषद के अपने सहयोगी सदस्यों की तुलना में प्राथमिकता एवं वरीयता प्राप्त है। प्रायः प्रत्येक स्विस राजनीतिज्ञ इस सर्वोच्च पद का प्राप्त करने की कामना करता है और उसे सावजनिक जीवन की महान् उपलब्धि माना जाता है। सावेल के अनुसार, "वह केवल राष्ट्र की कायपालिका समिति का अध्यक्ष है अतः उसे सदस्यों द्वारा किये जाने वाले कार्यों की सूचना रहती है तथा वह राज्य के नाममात्र के समारोह सम्बन्धी कृतव्यां को पूरा करता है।"⁶ स्विस सघीय परिषद बहुल (Plural or Collegiative) कायपालिका है एवं अध्यक्ष के पद का कोई विशेष महत्त्व नहीं है। अतः हास ह्यूबर ने तो यहाँ तक कहा है कि 'परिसभ का कोई अध्यक्ष नहीं है और न कण्टो में कोई गवर्नर ही है। सामूहिक प्रणाली शासन की परम्परागत प्रणाली है एवं माथ स्विट्जरलैण्ड में ही इसका प्रयोग होता है।'⁷

स्विस सघीय परिषद एवं सघीय सभा (अर्थात् व्यवस्थापिका)

सघीय परिषद को व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं। लेकिन विधिक दृष्टि से स्विस कायपालिका सघीय सभा से स्वतंत्र एवं उसके समक्ष नहीं है। परिषद सघीय

6 Lowell *Greater European Governments*, 1926, p 319

7 'The confederation has no President, the cantons have no Governors. The Collegial system is the traditional form of government and the only one used in Switzerland'—Hans Huber *How Switzerland is Governed*, 1946, p 51

सभा की सेवक है। उसकी स्थिति एक अधीनस्थ जैसी है। इसका कारण यह है कि म्विस सविधान शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत पर आधारित नहीं है। सघीय व्यवस्थापिका द्वारा परिषद के मान सदस्यों एवं अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष का निर्वाचित किया जाता है। सघीय सभा की स्थिति प्रमुख एवं प्रधान है। नीति निर्धारण में उसका स्थान प्रमुख है। सविधान की धारा 71 के अनुसार परिषद की सर्वोच्च सत्ता व्यवस्थापिका में निहित है। सघीय परिषद की शक्तियां केवल निरीक्षणात्मक हैं। उसे प्रत्येक कदम पर सघीय सभा से आदेश ग्रहण करने पड़ते हैं। यदि परिषद के विचार या मत में सघीय सभा असहमत होती है तो परिषद के सदस्यों को ही भुक्ता पड़ता है। परिषद के द्वारा प्रति वर्ष सघीय सभा या व्यवस्थापिका के समक्ष प्रतिवेदन प्रस्तुत किये जाते हैं। सकट काल में व्यवस्थापिका द्वारा सघीय परिषद को व्यापक शक्तियां प्रदान की जाती हैं। इन प्रदत्त शक्तियों को उसक द्वारा वापस भी लिया जा सकता है। समय-समय पर सघीय सभा प्रस्तावों एवं आदेशों के रूप में परिषद को अपने दायित्वों का सम्पादन करने के सम्बन्ध में आदेश देती रहती है। परिषद के सदस्य सघीय व्यवस्थापिका के सदस्य नहीं होते परन्तु वे सघीय सभा के अधिवेशन में भाग लेते हैं, प्रश्नों का उत्तर देते हैं एवं आवश्यकतानुसार स्पष्टीकरण प्रस्तुत करते हैं। परिषद द्वारा सघीय सभा के आदेशों का राष्ट्र के आदेश के रूप में उसी प्रकार क्रियावित किया जाता है जिस प्रकार एक सबक अपने स्वामी के आदेशों को क्रियावित करता है। स्ट्रांग के अनुसार, मन्त्रीगण सदन के नेता नहीं होते अपितु सबक ही होते हैं।⁸ लावेल ने इसी विचार को दूसरे शब्दों में प्रस्तुत करते हुए कहा है कि 'स्विटजरलैंड के सावजनिक जीवन का यह एक मान्य सिद्धांत है कि परिषद (councillors) द्वारा एक वकील अथवा शिल्पकार की भांति परामश दिया जाता है। यदि उनके परामश को स्वीकार नहीं किया जाता है तो वे पदत्याग के लिए बाध्य नहीं हैं।'⁹

विधिक दृष्टि से परिषद सघीय सभा के अधीन है। लेकिन व्यवहार में ऐसा नहीं है। परिषद में अनुमती राजनीतिज्ञ होते हैं अतः वे व्यवस्थापिका का नेतृत्व करते हैं। सॉन्ड हाइस का मत है कि 'वैधानिक दृष्टि से परिषद व्यवस्थापिका की सबक है परन्तु व्यवहार में वह इंग्लैंड के मन्त्रिमण्डल की भांति लेकिन फ्रांस के मन्त्रिमण्डल से अधिक शक्ति का प्रयोग करती है।'¹⁰

8 "The Ministers are not the leaders of the Houses but are their servants" —Strong *op cit* p 268

9 'It is a general maxim of public life in Switzerland that on official affairs, he gives his advice, but like a lawyer or an architect, he does not feel obliged to throw up his position because his advice is not followed' —Lowell *Greater European Governments* 1926 pp 319 20

10 Bryce *Modern Democracies*, Vol I 1929, p 397

इसे अध्यक्षात्मक प्रणाली भी नहीं कह सकते। अध्यक्षात्मक व्यवस्था में शासन में शक्ति पृथक्करण, व्यवस्थापिका के प्रति कायपालिका के उत्तरदायित्व का अभाव एवं कायपालिका तथा व्यवस्थापिका का कायकाल निश्चित होता है। राज्य का अध्यक्ष ही कायपालिका का प्रमुख होता है। स्विस् सघीय परिषद अमेरिकी राष्ट्रपति की भाँति शासन का एक पृथक् अंग नहीं है। स्विस् परिषद बहुत कायपालिका है। अमेरिका में एकल कायपालिका है। स्विस् परिषद के अध्यक्ष की स्थिति अमेरिकी राष्ट्रपति की तुलना में नगण्य है। अमेरिकी राष्ट्रपति को कांग्रेस द्वारा नहीं चुना जाता। इसके विपरीत, स्विस् परिषद के सदस्यगण व्यवस्थापिका द्वारा चुने जाते हैं। स्विस् परिषद के सदस्यों की भाँति अमेरिकी राष्ट्रपति के मन्त्रीगण व्यवस्थापिका के अधिवेशन में भाग नहीं लेते हैं। वे राष्ट्रपति के द्वारा नियुक्त किये जाते हैं और उसी के प्रति उत्तरदायी होते हैं। स्विस् सघीय परिषद के सदस्यों की भाँति उनका चयन व्यवस्थापिका द्वारा नहीं होता। अमेरिका में सचिव राष्ट्रपति के परामर्शदाता हैं—उनके परामर्श को स्वीकार या अस्वीकार करना राष्ट्रपति की इच्छा पर निर्भर करता है। अमेरिकी राष्ट्रपति व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं है, उसका कायकाल निश्चित होता है। परिषद का कायकाल भी निश्चित है। उसके सदस्य भले ही व्यवस्थापिका द्वारा चुने जाते हों लेकिन व्यवस्थापिका उन्हें उनके पदा से पृथक् नहीं कर सकती है। अतः स्विस् सघीय परिषद के संगठन में सघीय प्रणाली के प्रधान लक्षण—व्यवस्थापिका तथा कायपालिका के मध्य घनिष्ठ सम्बन्ध—तथा अध्यक्षात्मक प्रणाली की विशेषता—स्थायी कायकाल—को संयुक्त करना सम्भव हो सका है। स्विस् परिषद अमेरिकी राष्ट्रपति की भाँति स्वतन्त्र न सत्ता नहीं रखती है, उसके कार्यों पर सघीय व्यवस्थापिका का नियन्त्रण होता है।

अतः स्विस् सघीय परिषद स्वरूप में न तो सघीय है और न ही अध्यक्षात्मक। यह सघीय एवं अध्यक्षात्मक प्रणालियों का मिश्रण या मध्यमांग है। इसमें दोनों के गुणों का समन्वय एवं उनके दोषों के प्रतिकार का सफल प्रयत्न किया गया है।

24

लोक-सेवा

[THE CIVIL SERVICE]

लोक सेवा ही आधुनिक राज्या की स्थायी कायपालिका है। मन्त्रिमण्डल एवं राष्ट्रपति जनता द्वारा एक निश्चित समय के लिए निर्वाचित किये जाते हैं पर तु लोक-सेवा के सदस्यों का कायकाल निश्चित होता है। मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था में मन्त्रिमण्डल के सदस्य अपने पदों पर संसद के प्रसाद पर्यन्त ही रहते हैं। अमेरिकी राष्ट्रपति का कायकाल निश्चित है लेकिन उसके अधीन कार्य करने वाले शासकीय कर्मचारियों की स्थिति इससे भिन्न होती है। उनका पद स्थायी होता है। शासन की नीतियाँ मन्त्रिमण्डल एवं राष्ट्रपति द्वारा निर्धारित की जाती हैं परन्तु उनके क्रियाव्ययन का दायित्व लोक सेवा के सदस्यों के विशाल समूह पर ही होता है। सामान्य जनता का लोक सेवा के साथ ही सम्बन्ध एवं सम्पर्क होता है। अतः लोक सेवा शासन तंत्र का महत्वपूर्ण एवं प्रभावशाली अंग है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य विभाग के राजनीतिक अध्यक्ष होते हैं उनके अधीन लोक-सेवा के सदस्य उस विभाग के स्थायी कर्मचारी होते हैं। उन्हें स्थायी कायपालिका (Permanent Executive) की भी सभा दी जाती है।

हरमन फाइनर के अनुसार, "लोक सेवा पेशेवर अधिकारियों का एक समुदाय है जो स्थायी वेतनभोगी एवं कुशल (दक्ष) होते हैं।" 1931 ई के लोक-सेवा सम्बंधी शाही आयोग ने ब्रिटिश लोक-सेवा की परिभाषा निम्न शब्दा में इस प्रकार दी है "राज्य के राजनीतिक एवं वार्षिक पदाधिकारियों के अतिरिक्त असैनिक पदा पर नियुक्त राज्य के सेवक लोक सेवा के अन्तर्गत आते हैं और उन्हें वेतन सीधे संसद द्वारा स्वीकृत धन में प्राप्त होता है।" इसका अर्थ यह है कि सैनिक एवं वार्षिक

1 The Civil Service is a professional body of officials, permanent, paid and skilled' —Finer *op cit*, p 709

2 'The British Civil Service has been defined as those servants of the Crown, other than holders of political and judicial offices'

अधिकारी लोक सेवा के अंतर्गत नहीं आते हैं। समुक्त राज्य अमेरिका एवं ग्रेट ब्रिटन सहस्र देशों में वैज्ञानिक एवं अन्य पेशों से सम्बन्धित सेवाओं को लोक-सेवा से पृथक् माना गया है। अधिक नियाएँ भी अत्यधिक तकनीकी होती जा रही हैं अतः एक सुभाव यह भी है कि इन नियाओं के लिए पृथक् से अधिक सेवा का गठन किया जाना चाहिए। संक्षेप में, लोक सेवा का अर्थ सर-तकनीकी (non technical) सेवाएँ हैं।¹ लोक सेवा के लिए दूसरा प्रचलित शब्द 'ब्यूरोक्रेसी' (Bureaucracy) है। यह फ्रेंच भाषा का शब्द है। ब्यूरो (Bureau) का अर्थ मज या डस्क है। अतः ब्यूरोक्रेसी का अर्थ मज या डस्क के शासन से है। हिंदी भाषा में ब्यूरोक्रेसी के लिए हम 'नौकरशाही' शब्द का प्रयोग करते हैं। नौकरशाही का प्रयोग अच्छे अर्थ में नहीं किया जाता, अपितु नौकर-शाही का घणा की दृष्टि से देखा जाता है। सामान्यतः नौकरशाही में निरकुशता, अफसरशाही एवं विलम्ब जैसे दोष निहित हैं। यूरोप में इस शब्द का प्रयोग सामान्यतः शासकीय कर्मचारियों के लिए किया जाता है। अधिकारियों में एक विशेष अकड़ तथा वर्गीय भावना होती है और वे जनता से अधिक मतजोत नहीं बढ़ाते हैं। नियम का अक्षरशः पालन, निष्ठा में विलम्ब, नवीन प्रयोगों के प्रति अनास्था नौकरशाही की विशेषताएँ होती हैं। लास्की के अनुसार, "यह शासन की एक ऐसी पद्धति है जिसमें अधिकारियों के हाथों में नियंत्रण होता है जिससे सामान्य नागरिकों की स्वतन्त्रता को क्षति होती है।"² नौकरशाही को यदि पेशेवर कर्मचारी मान लिया जाय तो वे शासन के लिए अपरिहार्य बन जाते हैं। बिलोबी ने प्रशासन के राज्य कर्मचारियों के लिए नौकरशाही (Bureaucracy) शब्द का प्रयोग किया है।

लोक सेवा के कार्य

लोक सेवा के विभिन्न प्रकार के कार्य हैं। शासन की नीतियों को क्रियान्वित करना उनका प्रमुख कार्य है। नीति निर्माण में वरिष्ठ एवं उच्च कर्मचारियों द्वारा सहयोग भी किया जाता है। सचिव एवं उप सचिवों द्वारा नीति के सम्बन्ध में मन्त्रियों को परामर्श दिये जाते हैं। नीति के क्रियान्वयन के सम्बन्ध में अधीनस्थ कर्मचारियों को निर्देश देने तथा नियंत्रण और निरीक्षण (direction, control and supervision) के अधिकार होते हैं। प्रदत्त विधि निर्माण एवं प्रशासकीय याचिका सम्बन्धी कार्यों को भी लोक सेवक सम्पादित करते हैं। उदाहरण के लिए, विभागाध्यक्ष के रूप में उन्हें अपने अधीनस्थों के लिए नियम बनाने का अधिकार प्राप्त है। आय कर आयुक्त

who are employed in a civil capacity and whose remuneration is paid wholly and directly of the money voted by the Parliament —The British Civil Service, BIS Pamphlet No R 4985, July 1961 p 1

3 Tyagi, A R Public Administration 1972, p 352

4 Laski, quoted by Avasthi and Maheshwari in Public Administration, 1971, p 242

द्वारा आय-कर अधिकारी के निणय के विरुद्ध अपील सुनी जाती है। यह उसका न्यायिक कृतव्य है। वं जनता से सम्पक स्थापित करते हैं तथा शासन की नीतियों के उद्देश्य को स्पष्ट करत हूँ एव सम्बन्धित आतिया का निवारण करत हैं। शासकीय नीति के क्रिया-व्ययन म जन सहयोग प्राप्त करना उनका महत्वपूर्ण काय होता है। सावजनिक सेवा, दनिक शासकीय काय, करा का एकत्रीकरण, शासन-काय, वैज्ञानिक शोध आदि कार्यों पर निरीक्षण रसना लाक सेवा का हो दामित्व है।

भारत म जिला अधिकारी (District Magistrate) की स्थिति लोक-सेवक (Civil Servant) की तुलना म भिन्न है। वह करा को एकत्र करने वाला राजस्व अधिकारी भा है तथा जिला का प्रमुख दण्डाधिकारी (Magistrate) भी। स्वतन्त्रता के पूव तक वह जिले की सरकार था। वह राजस्व एव फौजदारी मामला म अपने क्षेत्र म सर्वोच्च अधिकारी होता था। अब न्यायिक अधिकारी उसके क्षेत्राधिकार मे नही हैं। वह जिले म नियोजन के लिए प्रधान रूप से उत्तरदायी होता है।

लोक सेवा की मुख्य विशेषताएँ

ई एन ग्लेडन के अनुसार लोक सेवा के सदस्यों का निष्पक्षतापूर्वक चयन किया जाना चाहिए तथा राजनीतिक निष्पक्षता, प्रशासकीय पटुता एव सामाजिक सेवा भाव से उहे परिपूर्ण होना चाहिए।⁵ लोक सेवा की मुख्य विशेषताएँ निम्नवत हैं

(1) लोक सेवा वृत्ति रूप मे—लोक सेवा एक वृत्ति (पेशा) है एव लोक सेवक (Public Servants) पेशेवर कमचारी (professionals) होते हैं अर्थात् लोक सेवा के सदस्य सरकारी नौकरी को जीवन यापन के साधन के रूप म अपनात है। लेकिन इसका यह अर्थ नही है कि लोक सेवा के विभिन्न धेणी के कमचारियों को एक ही प्रकार की योग्यता एव कुशलता की आवश्यकता होती है। अपितु विभिन्न पदों पर नियुक्त विभिन्न लोक सेवकों म विभिन्न प्रकार की कुशलता एव योग्यता की आवश्यकता होती है। लोक सेवा एक ही प्रकार का पेशा नही है, अपितु विभिन्न प्रकार की सेवाओं एव कार्यों (professions) का सामूहिक नाम है जा राज्य की नीतियों को क्रियावित करने के एक सामा य उद्देश्य की प्राप्ति मे सलग्न हैं। अत लोक सेवा के सदस्यों की भर्ती, प्रशिक्षण एव सेवा की शर्तों के सम्बन्ध मे उचित प्रणाली के विकास की आवश्यकता है।

(2) अति आवश्यक—लोक सेवाएँ अति आवश्यक (urgent) होती हैं। प्रश्न यह है कि इन कार्यों को राज्य द्वारा सम्पादित करने की क्या आवश्यकता है?

5 Based on *Finer op cit*, pp 714-720

6 "Briefly summarized, the requirements of the Civil Services are that it shall be impartially selected administratively competent politically natural and imbued with the spirit of service to the community"—Gladden *The Civil Service* 1956, p 35

फलस्वरूप अधीनता एवं पदसोपान प्रणाली (hierarchy) का विकास होता है। वरिष्ठ अधिकारी अपने अधीनस्थों के केवल उसी परामर्शको स्वीकार करते हैं जिसकी वह रक्षा कर सकते हैं। फलस्वरूप विभाग के युवक कमचारियों को नीति निर्माण में योग देने के वांछित अवसर प्राप्त नहीं हो पाते और नालफीताशाही का दाप उत्पन्न हो जाता है।

(6) पद सोपानीय संगठन (Hierarchical Establishment)—राज्य की प्रवृत्ति एवं सुनिश्चित वायस्त्रेण के फलस्वरूप पद सोपान पद्धति पर आधारित विभागीय संगठनों का विकास हुआ है। विभाग के विभिन्न कमचारियों को पद, कार्य एवं वेतन की दृष्टि से श्रेणियाँ में वर्गीकृत कर दिया गया है। पद सोपान प्रणाली का मुख्य सिद्धांत यह है कि प्रत्येक कमचारी अपने से उच्च कमचारी के अधीन रहता है एवं आदेश के कारण एकता के सूत्र में आवद्ध रहता है। निम्न अधिकारी अपने से वरिष्ठ अधिकारी के प्रति उत्तरदायी होते हैं। विभागीय संगठन सैनिक संगठन की तरह होते हैं और सभी काम उचित प्रमानुसार (through proper channel) होते हैं।

(7) जनता से सम्पर्क—लोक सेवा के सदस्या का जनता से सीधा सम्पर्क होता है। इसका फलस्वरूप लोक सेवा के प्रति जनता में अपेक्षाकृत अधिक धृणा पायी जाती है। व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका की गलत नीतियों एवं विधियाँ के लिए सामान्य जनता राज्य कमचारियों को ही दोषी ठहराती है। उह शासन की नीतियों को क्रियान्वित करते समय औपचारिक एवं कठोर आचरण करना पडता है। यदि वे किसी व्यक्ति का हित करना चाहते हैं या उसे नाम पहुँचाना चाहते हैं तो उह यह काय भी धीरे धीरे एवं अनिच्छापूर्वक ही करना पडता है। फलतः शासकीय कमचारियों के प्रति जनता में विरोधी भावना व्याप्त हो जाती है। लोक सेवक को किसी भी प्रकार निंदयाँ या दूर (rustiness) नहीं होना चाहिए तथा उनका दृष्टिकोण परोपकारी होना चाहिए। यह सामान्य विश्वास है कि राज्य एक आदर्श मालिक (employer) है। लोक सेवा में व्यक्तिगत प्रतिस्पर्धा के लिए कोई स्थान नहीं होता है। अतः जो एक बार शासकीय सेवा में भर्ती हो जाता है वह जीवन भर उसमें बना रहता है। महयोगी व वरिष्ठ अधिकारियों द्वारा परस्पर एक-दूसरे के लिए कठोर शब्दों का प्रयोग नहीं किया जाता है। अनुशासनात्मक कार्यवाही बहुत कम ही जाती है एवं सरकारी सेवा में से बहुत कम व्यक्तियों को ही निकाला जाता है। अतः इन सीमाओं के अधीन काम की उचित (workable) परिस्थितियाँ का निर्माण लोक-सेवा के लिए महत्व का विषय बन गया है।

लोक-सेवा का इतिहास

प्राचीन मिस्र में लोक सेवा के किसी न किसी रूप में प्रचलित होने के प्रमाण

मिलते हैं। प्राचीन भारत एवं चीन में भी राज्य कमचारियों की नियुक्ति की प्रथा प्रचलित थी, लेकिन प्राचीन यूनान में लोक सेवा का वग नहीं पाया जाता था। ऐसे में अधिकांश कमचारी जनता द्वारा निर्वाचित किये जाते थे और वहाँ गणतन्त्रीय रोम की तरह की कोई लोक सेवा नहीं थी। रोमन साम्राज्य में अनेक प्रकार के प्रशासकों की नियुक्ति की गयी और महत्वपूर्ण पदा पर केवल कुलीनतन्त्रीय वग के व्यक्तियों को ही नियुक्त किया जाता था। मध्ययुगीन यूरोप में परोवर राज्य-कमचारियों का उदय हुआ जिनमें अधिकांश कमचारी मध्यम वग में से भर्ती किये जाते थे।

डा. हाइट के अनुसार फ्रांस में रिचलू (Richlieu), फ्रिटन में हेनरी अष्टम एवं महारानी ऐलिजाबेथ प्रथम तथा प्रशा में इलेक्टर महान् (The Great Elector) वे प्रमुख शासक हैं जिन्होंने मध्ययुगीन सामन्ती व्यवस्था के मध्य से राज्य, पद, नागरिक-जीवन एवं स्थायी पदाधिकारियों की धारणा का विकास किया था।⁸

प्रशा की लोक सेवा (Prussian Civil Service)

लोक सेवा का आधुनिक युग में सर्वप्रथम विकास प्रशा में हुआ था। 1640 से 1786 ई. तक प्रशा पर चार राजाओं का शासन रहा था। इनमें से तीन राजा महान् इलेक्टर फ्रेडरिक विलियम एवं फ्रेडरिक महान् योग्य एवं विलक्षण प्रशासनिक क्षमता से युक्त थे। प्रशा में लोक सेवा की स्थापना एवं विकास उपरोक्त शासकों का काय था।⁹ तीस वर्षीय युद्ध से जन, धन एवं सत्थाओं की अत्यधिक हानि हुई थी तथा युद्ध के पश्चात् राजस्व एवं सैनिक प्रणाली का पुनर्गठन एक समस्या थी। राज्य के क्षेत्रफल तथा जनसंख्या में वृद्धि के साथ राज्य कमचारियों की संख्या में भी वृद्धि हुई थी। आर्थिक विकास के लिए शीघ्र नियंत्रण की क्षमता, ईमानदारी एवं प्रशासनिक शक्ति से युक्त राज्य-कमचारियों की आवश्यकता थी। फलस्वरूप प्रशिक्षित लोक-सेवा का महत्व अनुभव किया जाने लगा और क्षतिशाली लोक सेवा ने प्रशा के एकीकरण में भी योग दिया। केन्द्रीय शासन में विभिन्न विभागों की स्थापना की गयी। प्रशा में स्थायी सेना थी जिसकी भर्ती सीधे केन्द्रीय शासन द्वारा की जाती थी। जिला में भी राज्य द्वारा अधिकारियों की नियुक्ति की गयी थी। जिला अधिकारियों (Kreisdirectors) की नियुक्ति प्रारम्भ में सैनिक उद्देश्य से की गयी थी परन्तु शीघ्र ही वे जिलों में केन्द्रीय शासन के सीधे प्रतिनिधि के रूप में कार्य करने लगे। अवकाश, काम के घण्टे, पद्धति, गोपनीयता एवं अनुशासन आदि के सम्बन्ध में नियम बनाये गये। जनता से सम्पर्क रखने वाले कमचारियों को विनम्रतापूर्वक आचरण के आदेश दिये गये। व्यापारियों को अपमानित करने पर प्रथम अपराध के लिए कर दण्ड एवं बाद में

8 White *The Civil Service in Modern States*, 1930 p 11

9 Finer *op cit* p 727

ब्रिटिश लोक सेवा (The British Civil Service)

ब्रिटिश लोक सेवा को विश्व की सर्वश्रेष्ठ लोक सेवा माना जाता है। फाइनर ने इसकी बड़ी प्रशंसा की है। उसके अनुसार ब्रिटिश लोक सेवा सदृश तकनीकी क्षमता एवं मानवीय सेवा का सम्बन्ध अद्य सेवाओं में नहीं मिलता है।¹⁴ ग्राह्म वालास के अनुसार लोक सेवा का संगठन 19वीं सदी के इंग्लैंड का एक महान् राजनीतिक आविष्कार है।¹⁵ राज्य के मंत्रियों, सचिवों एवं परामशदाताओं द्वारा जो कमचारी नियुक्त किये जाते थे वे उनके द्वारा व्यक्तिगत रूप से नियुक्त किये जाते थे। वे मंत्रियों के व्यक्तिगत सचिव हुआ करते थे और उनके द्वारा ही पदच्युत किये जाते थे। व्यक्तिगत सेवा की यह व्यवस्था आगे चलकर लोक सेवा में परिणत हो गयी। धीरे-धीरे स्थायित्व एवं पदोन्नति की प्रथा का भी विकास हुआ। महारानी विक्टोरिया के सिंहासनारूढ़ होने के 150 वर्षों पूर्व से राजनीतिज्ञों एवं शासकीय कमचारियों में भेद किया जाने लगा था। 1832 ई. तक ब्रिटन में लोक सेवा में 21 हजार व्यक्ति थे।

19वीं सदी के उत्तरार्द्ध में लोक सेवा में सुधार हुए थे, फलस्वरूप उस आधारभूत पद्धति का विकास हुआ जो वर्तमान ब्रिटिश लोक सेवा का आधार है। आधुनिक लोक सेवा के सम्बन्ध में 1854 ई. में नॉर्थकोट एवं ट्रेविलियन¹⁶ ने स्थायी लोक सेवा संगठन सम्बन्धी एक प्रतिवेदन प्रस्तुत किया था। इसी सुझावों पर ब्रिटिश लोक सेवा आधारित है। इस आयोग की मुख्य सिफारिशें इस प्रकार हैं—परीक्षा की उचित प्रणाली द्वारा योग्य व्यक्तियों का चयन, योग्यता के आधार पर पदोन्नति, सभी कमचारियों को एक सेवा में संगठित करना एवं सभी कमचारियों को विभिन्न विभागों में पदोन्नति के अवसर देना तथा लिपिक वर्ग की स्थापना जिससे सामान्य रूप से उनकी सेवाएँ सभी विभागों को उपलब्ध हो सकें। इन सुधारों को धीरे-धीरे कुछ वर्षों में न्यायित किया गया था।

1855 ई. में लोक सेवा आयोग (Civil Service Commission) की स्थापना की गयी थी। इससे पूर्व प्रत्येक विभाग को अपने कमचारियों का चयन एवं नियुक्त करने की स्वतंत्रता थी। सामान्यतः स्वीकृत यूनतम योग्यता सम्बन्धी कोई मानदण्ड नहीं था, न कोई परीक्षा ही होती थी। काम तो चल रहा था परन्तु लोक सेवाओं में अव्यवस्था व्याप्त थी। लोक सेवा आयोग के कार्य विभागाध्यक्षों द्वारा छोटे पदों के लिए मनोनीत नामों की समीक्षा करना तथा यह देखना था कि वे पद के दायित्व के अनुरूप आवश्यक यूनतम योग्यता रखते हैं या नहीं। विभिन्न विभागों

14 Quoted by E. Asirvatham *Political Theory of India*, pp. 384-85

15 *Ibid*

16 Northcote Trevelyan Report on the Organisation of the Permanent Civil Service, 1854

द्वारा जो पृथक पृथक परीक्षाएँ ली जाती थी उनके स्थान पर आयोग द्वारा एक परीक्षा संचालित की थी।

1870 ई का आदेश लोक सेवा के इतिहास में महत्वपूर्ण स्थान रखता है। इसके द्वारा विभागीय नौकरियों के लिए प्रतियोगी परीक्षाएँ अनिवार्य कर दी गयी। 1874 ई में प्लेफेयर आयोग (Playfair Commission) द्वारा कमचारियों के चयन, हस्तांतरण एवं वर्गीकरण के सम्बन्ध में अधिक विस्तृत सुधारों के प्रस्ताव रखे गये। लोक सेवा में तीन श्रेणियाँ बनायी गयी—प्रशासकीय या स्टाफ अधिकारी, उच्च तथा निम्न सम्भागीय कमचारी। रीडले आयोग (1886-90) (Ridley Commission) द्वारा पृथक रूप से कुछ विभागों के संगठन आदि के सम्बन्ध में सिफारिशें प्रस्तुत की गयी। आयोग ने काय विभाजन तथा हर प्रकार के काय के लिए पृथक व्यक्तियों की भर्तियों का भी सुझाव दिया। मकडोनल आयोग, 1912-15 (MacDonnell Commission) ने देश की शिक्षा प्रणाली एवं लोक सेवा की परीक्षाओं में घनिष्ट सम्बन्ध का सुझाव दिया। ग्लैडस्टोन समिति (Gladstone Committee, 1918) एवं टोमलिन आयोग, 1931 (Tomlin Commission) द्वारा भी महत्वपूर्ण सुझाव दिये गये थे। टोमलिन आयोग ने राज्य कमचारियों की चार प्रमुख श्रेणियों—प्रशासकीय, कायपालिका, लिपिक (clerical) एवं सहायक लिपिक—के निर्माण का सुझाव दिया था। समस्त शासकीय पद स्त्री एवं पुरुषों के लिए समान रूप से खोल देने का भी सुझाव दिया गया था। द्वितीय विश्व-युद्ध के उपरान्त राज्य-कमचारियों की सेवा सम्बन्धी शर्तों (service conditions) के सम्बन्ध में विचार-विमर्श हेतु प्रीस्टले आयोग (Priestley Commission, 1953-55) की स्थापना की गयी थी। आयोग ने काम के घण्टों को कम करने, एक सप्ताह में पांच दिन करने, काय अवकाश भत्तों को कम करने एवं वेतन वृद्धि का सुझाव दिया।

ब्रिटिश लोक सेवा में तीन प्रकार की श्रेणियाँ (classes) हैं

(1) सामान्य सेवा श्रेणियाँ (General Service Classes)—इसमें प्रशासकीय, कायपालक, लिपिक एवं अन्य लघु वेतनभागी कमचारी होते हैं।

(2) विशेषज्ञ श्रेणियाँ (Specialist Classes)—इसमें वैज्ञानिक, तकनीकी एवं विशेष रोजगारों में सम्बन्धित कमचारी शामिल होते हैं।

(3) विभागीय श्रेणियाँ (Departmental Classes)—इसका सम्बन्ध एक विभाग के कमचारियों से होता है, यथा—राजस्व मण्डल के कर निरीक्षण कार्यालय (Tax Inspectorate)।

वैदेशिक सेवा (Foreign Service), समुद्र पार लोक सेवा (Oversea Civil Service) एवं उत्तरी आयरलैण्ड की लोक सेवा उपरोक्त श्रेणियों से पृथक हैं।¹⁷

ब्रिटिश लोक सेवा पर कोपागार या ट्रेजरी विभाग का नियंत्रण होता है।

संयुक्त राज्य अमेरिका में लोक सेवा (The U S Civil Service)

संयुक्त राज्य अमेरिका के प्रशासन में लूट प्रथा (Spoils System) प्रचलित थी। इसके अनुसार राष्ट्रपति के निर्वाचन के पश्चात् विभिन्न शासकीय पदों पर सैकड़ों की संख्या में विजयी दल के व्यक्तियों को नियुक्त कर दिया जाता था। इस प्रथा के लिए प्रधान रूप में राष्ट्रपति एण्ड्रू जकसन (Andrew Jackson) उत्तरदायी थे, यद्यपि लघु रूप से यह कुप्रथा वाशिंगटन, जैफरसन एवं एडम्स के समय से ही प्रचलित थी। 1829 ई. से 1883 ई. तक अमेरिकी सावजनिक जीवन में इसका बड़ा जोर रहा था और सभी शासकीय पदों पर विजयी राष्ट्रपति द्वारा अपने राजनीतिक दल के व्यक्तियों की नियुक्तियाँ की जाती थी। इस लूट प्रणाली के गम्भीर दुष्परिणाम हुए ¹⁸ (i) प्रशासन में क्षमता (inefficiency) का साम्राज्य व्याप्त हुआ था। (ii) राजकीय पदों की संख्या में वृद्धि हुई थी। (iii) राजनीतिक भ्रष्टाचार में व्यापक रूप धारण कर लिया था। (iv) नियुक्तियों को लेकर राष्ट्रपति व सीनेट में गम्भीर मतभेद एवं द्वन्द्व उत्पन्न हो गये थे। (v) राष्ट्रपति एवं अन्य विभागाध्यक्षों के समय एवं शक्ति का अत्यधिक अपव्यय होने लगा था। पदाधिकारियों का चयन कांग्रेसजन एवं दलीय नेताओं द्वारा संयुक्त रूप में किया जाता था। दला द्वारा जिन व्यक्तियों को नियुक्त किया जाता था उनसे दलीय निर्वाचन कोष के लिए वेतन का कुछ प्रतिशत निश्चित कर लिया जाता था। फलस्वरूप कमचारियों द्वारा अधिक वेतन की माँग की जाती थी। इस प्रकार लूट प्रणाली के अंतर्गत दला को राज्य से अप्रत्यक्ष रूप से धन प्राप्त होता था। इसके अतिरिक्त इस व्यवस्था के अधीन जो कमचारी नियुक्त किये जाते थे वे पूरी तरह राजनीतिक दृष्टिकोण में रगे होते थे। तत्कालीन जनता की दृष्टि में राजनीति एवं प्रशासन घृणित कार्य थे एवं शायद ही कभी कोई राज्य इतना भ्रष्ट रहा हो जितना कि लूट प्रणाली के युग का अमेरिका।¹⁹ क्षमता का अभाव, भ्रष्टाचार, घूसखोरी एवं दलीय भावना की प्रधानता लूट प्रथा के कुत्सित दुष्परिणाम थे।

1880 ई. में लूट प्रथा के विरुद्ध तीव्र जनमत बन चुका था। 1883 ई. में सीनेट ने सिविल सर्विस अधिनियम (The Civil Service Act) पारित किया था। इसे पारित कराने में सीनेटर पिंडलटन का प्रमुख हाथ था। अतः इस Pendleton Act भी कहते हैं। इसके अनुसार—

18 *Finer op cit* p 832

19 "Never had a State been so debauched and worse still politics and administration fell into public contempt."—Finer *Ibid*, p 832

(1) सीनेट के परामर्श से राष्ट्रपति को त्रिसदस्यीय लोक-सेवा आयोग के गठन का अधिकार प्रदान किया गया,

(2) लोक सेवा आयोग का यह कर्तव्य निर्धारित किया गया कि इस विधेयक को क्रियान्वित करने के लिए आवश्यक नियमादि का निर्माण करके वह राष्ट्रपति का सहयोग प्रदान कर, तथा

(3) सुप्रशासन के लिए वांछित परिस्थितियों के निर्माण, प्रत्याशिया की योग्यता के निर्धारण हेतु खुली प्रतियोगी परीक्षाओं की व्यवस्था, सेवा सम्बन्धी शर्तों एवं सेवाओं की श्रेणियों के वर्गीकरण आदि के सम्बन्ध में लोक सेवा आयोग को नियमादि के निर्माण का अधिकार प्रदान किया गया।

लेकिन लूट प्रथा पूर्णतः समाप्त नहीं हुई है। लोक सेवा आयोग में दोना दलों को प्रतिनिधित्व दिया जाता है। राष्ट्रपति को अनेक महत्वपूर्ण प्रशासकीय एवं तकनीकी पदों पर नियुक्ति का एकाधिकार बना हुआ है। 1905 ई. में लोक सेवाओं में सुधार के लिए देश में एक बार पुनः जागृति उत्पन्न हुई थी। लेकिन लूट प्रथा को पूरी तरह समाप्त नहीं किया जा सका। 1916 ई. तक लगभग आधे पदों पर प्रतियोगी परीक्षाओं द्वारा नियुक्तियाँ होने लगी थी। 1930 ई. तक लूट-प्रथा प्रायः पूरी तरह समाप्त हो चुकी है। अब केवल कुछ उच्च पदों को छोड़कर सभी शासकीय पदों पर नियुक्तियाँ लोक-सेवा आयोग के द्वारा ही होती हैं।

हरमन फाइनर के अनुसार अमेरिकी उच्च सेवा में योग्य कमचारियों के अभाव के दो निम्न कारण हैं— प्रथम, प्रशासकीय श्रेणी या प्रशासकीय विश्व मण्डल (administrative braintrust) को कोई मायता नहीं दी गयी है। ब्रिटेन एवं फ्रांस की उच्च प्रशासकीय सेवाओं की भाँति पूरी तरह प्रशासन को समर्पित प्रशासकों का निर्माण नहीं किया जा सका है। सघीय कमचारियों के वर्गीकरण में ऐसे प्रशासकीय अधिकारियों को कोई स्थान नहीं है। अधिकांश व्यक्ति जिन्हें परीक्षा के माध्यम से भर्ती किया जाता है वे सेविन्ग एवं वित्तीय मामलों तथा प्रशासकीय संगठन आदि के विशेषज्ञ होते हैं। उन्हें सामान्य प्रशासन अर्थात् नीति का साध्य एवं साधन के रूप में निर्माण में परामर्श का कोई अनुभव नहीं होता। द्वितीय, लोक सेवा की परीक्षाओं में गहराई एवं दार्शनिक या तार्किक सघर्ष के लिए स्थान नहीं है अपितु उसकी परीक्षाएँ अनावश्यक हैं। अब आवश्यकता इस बात की है कि लोक-सेवाओं की अहता सम्बन्धी आवश्यकताओं तथा शिक्षा प्रणाली में निकट सम्पर्क होना चाहिए।¹⁰ हूवर आयोग के सदस्यों को अमेरिकी लोक सेवा व्यवस्था के प्रति काफी असंतोष था। आयोग का मत था कि कनिष्ठ (junior) वैज्ञानिक, तकनीकी एवं प्रशासकीय पदों की भर्ती

के सम्बन्ध में न तो पर्याप्त प्रयत्न किया जाता है और न ही इस ओर पर्याप्त समय दिया जाता है।²¹

फाइनर हूवर आयोग की इस सिफारिश को उचित नहीं मानते कि प्रत्येक विभाग को लोक सेवा आयोग के अधीन अपनी आवश्यकतानुसार भर्ती की निजी योजना बनानी चाहिए। इस व्यवस्था से एकल प्रशासकीय सेवा का विकास नहीं हो सकेगा।²²

संयुक्त राज्य अमेरिका में शासकीय कर्मचारियों को निजी व्यवसायों के कर्मचारियों की अपेक्षा कम वेतन मिलता है अतः योग्य व्यक्ति सरकारी सेवा में आकर्षित नहीं होते हैं और जो आते भी हैं वे अवसर पाते ही शासकीय सेवा को छोड़ देते हैं। अमेरिकी लोक सेवा में सामान्यतः 35 वर्ष एवं कुछ सेवाओं में 40 वर्ष की आयु तक के व्यक्ति प्रवेश पा सकते हैं। आय व्यवसायों में असफल होने पर अनेक व्यक्ति शासकीय सेवाओं में चले आते हैं। फलस्वरूप लोक सेवा में कुशलता का अभाव होता है। इस व्यवस्था के अंतर्गत प्रशासकीय सेवा को स्थायी जीवन-वृत्ति (permanent carrier) बनाने की प्रवृत्ति विकसित नहीं होती है।

अमेरिकी लोक सेवा में सुधार की आवश्यकता है और इस सम्बन्ध में निम्न सुझाव प्रस्तावित किये गये हैं। ट्रिटेन एवं फ्रांस की भांति प्रशासकीय वर्ग का निर्माण किया जाय, योग्यतम एवं बुद्धिमान व्यक्तियों को सेवा में चुना जाय, लोक सेवा का स्थायी जीवन वृत्ति के रूप में विकास किया जाय, वेतन में वृद्धि, प्रगति एवं पदोन्नति की उचित व्यवस्था की जाय। प्रतियोगी परीक्षाओं के द्वारा विशिष्ट योग्यता की अपेक्षा सामान्य ज्ञान की परीक्षा भी ली जानी चाहिए।

भारत में लोक सेवा (Civil Service in India)

आधुनिक अर्थ में प्रशासन का विकास ब्रिटिश काल से हुआ है। इस्ट इण्डिया कम्पनी के शासन काल में कर्मचारी अप्रशिक्षित एवं अपर्याप्त वेतनभोगी होते थे। गवर्नर लॉर्ड क्लाइव ने अपने द्वितीय कार्यकाल में इस सम्बन्ध में सुधार का प्रयत्न किया था। उसने कर्मचारियों को कम्पनी के साथ अनुबंध (contract) करने के लिए बाध्य किया और निजी व्यापार तथा भाग्यीयों से उपहार लेने पर प्रतिबंध लगा दिया। फलस्वरूप अनुबंधीय लोक सेवा (Covenanted Civil Service) का विकास हुआ। लेकिन इन व्यवस्थाओं से कोई विशेष लाभ नहीं हुआ। लार्ड क्लाइव ने देश के सम्पूर्ण प्रशासन तंत्र में व्यापक परिवर्तन किये थे। उच्च पदों पर अग्रजा की एवं निम्न पदों पर भारतीयों की नियुक्तियाँ की गयीं। उसने कर्मचारियों के निजी व्यापार करने पर प्रतिबंध लगा दिया परंतु उनके वेतन में वृद्धि कर दी तथा पदोन्नति

21 Finer *Ibid*, p 843

22 *Ibid*

के लिए वरिष्ठता के सिद्धांत को मायता प्रदान की। लॉर्ड वेलेजली ने अपने समय में फोर्ट विलियम में एक विद्यालय की स्थापना की जिसमें प्रत्येक नवीन कमचारी को कम्पनी की सेवा में आने पर तीन वर्ष तक भारतीय इतिहास, भाषा एवं विधि की शिक्षा दी जाती थी। लेकिन कम्पनी के डायरेक्टरों ने इस विद्यालय को बाद में बंद कर दिया और 1813 ई. में हेलबरी (Halleybury) में एक विद्यालय की स्थापना की जो 1858 ई. तक चलता रहा। भारतीय लोक सेवा के लिए मनोनीत व्यक्तियों को चार वर्ष तक इस विद्यालय में शिक्षा दी जाती थी और कठिन परीक्षा होती थी। विद्यालय का प्रशिक्षण-स्तर ऊँचा तथा अनुशासन कठोर था। इस समय कम्पनी में सरक्षण प्रणाली (patronage system) प्रचलित थी। कोर्ट आफ डायरेक्टर्स द्वारा नियुक्तियाँ की जाती थी और जिस वे चाहत थे उसे नियुक्त करते थे। 1853 ई. के चाटर अधिनियम के द्वारा सरक्षण प्रणाली को समाप्त करके खुली प्रतियोगी परीक्षा की व्यवस्था की गयी। मकॉले ने खुली प्रतियोगी परीक्षा का सुझाव दिया था और ब्रिटिश संसद ने उसे स्वीकार कर लिया था। मकॉले ने लोक सेवा में भर्ती के लिए किसी विशेष शिक्षा पर बल न देकर केवल प्रत्याशियों की मानसिक जागरूकता एवं क्षमता के परीक्षण पर बल दिया था।

1833 ई. के चाटर अधिनियम द्वारा कम्पनी की सेवाओं में भारतीयों के साथ समानता के व्यवहार का आश्वासन दिया गया था परन्तु 1870 ई. तक केवल एक भारतीय को ही कम्पनी की अनुवर्धीय लोक सेवा में भर्ती किया गया था। भारतीय लोक सेवा की अधिकतम आयु सीमा 23 वर्ष निर्धारित की गयी थी। इसे 1860 ई. में 22 वर्ष, 1866 ई. में 21 वर्ष एवं 1878 ई. में 19 वर्ष कर दिया गया था। इतनी जल्पायु में भारतीयों के लिए इंग्लैंड जाकर प्रतियोगी परीक्षाओं में भाग ले सकना कठिन हो गया। अतः भारतीय लोक सेवा में 1870 ई. से 1914 ई. तक केवल 14 भारतीय प्रत्याशी ही सफल हो सके। 1858 ई. में कम्पनी के शासन का अन्त हो गया और भारतीय शासन क्राउन के अधीन आ गया। भारतीय लोक सेवा में नियुक्ति के अधिकार भारत मंत्री को प्राप्त हो गये। 1870 ई. में भारतीयों को लोक-सेवा में नियुक्त करने के उद्देश्य से ब्रिटिश संसद ने विधि द्वारा भारत सरकार को इस सम्बन्ध में नियम बनाने का अधिकार प्रदान कर दिया। भारत सरकार ने इन नियमों के बनाने में 9 वर्ष लगा दिये। इन नियमों के अधीन भवनर जनरल को समाज में प्रतिष्ठित एवं सम्मानित परिवारों के सदस्यों को लोक सेवा में भारत मंत्री द्वारा प्रतिवर्ष की गयी नियुक्तियों के छठवें भाग के बराबर नियुक्त करने का अधिकार प्रदान किया था। फलस्वरूप सविधिक लोक सेवा (Statutory Civil Service) का विकास हुआ।

लोक सेवा सम्बन्धी इस व्यवस्था के प्रति भारतीय जनता में तीव्र असंतोष था। भारत एवं इंग्लैंड में एक साथ प्रतियोगी परीक्षाएँ करने की माँग श्री सुरेन्द्रनाथ

वनर्जी द्वारा प्रस्तुत की गयी। अपने मत के प्रचार एवं समर्थन हेतु उन्होंने सम्पूर्ण भारत का दौरा किया। इस समय तक अखिल भारतीय कांग्रेस की स्थापना हो चुकी थी। कांग्रेस ने प्रतियोगी परीक्षाओं की आयु सीमा बढ़ाने एवं भारत तथा इंग्लैण्ड में साथ-साथ प्रतियोगी परीक्षाओं की व्यवस्था करने की माँग की।

एचिसन आयोग (Aitchison Commission)—लॉर्ड डफरिन ने 1886 ई. में चार्ल्स एचिसन (Sir Charles Aitchison) की अध्यक्षता में भारतीया की लोक सेवा सम्बन्धी माँग पर विचार करने हेतु एक आयोग की स्थापना की। आयोग ने (1) इंग्लैण्ड एवं भारत में साथ-साथ परीक्षा के विचार को अस्वीकार कर दिया, (2) अधिकतम आयु 23 वर्ष कर देने का सुझाव दिया, तथा (3) अनुवर्धीय एवं गैर अनुवर्धीय सेवाओं के स्थान पर साम्राज्यीय, प्रांतीय एवं अधीनस्थ सेवाओं का वर्गीकरण प्रस्तावित किया। एचिसन आयोग का प्रतिवेदन एक लेख मात्र रह गया क्योंकि उस पर कोई कार्यवाही नहीं की गयी। भारतीय नागरिक सेवा के अतिरिक्त इसी बीच में अनेक नयी अखिल भारतीय सेवाओं की स्थापना की गयी। इनमें प्रमुख थी भारतीय पुलिस सेवा, भारतीय स्वास्थ्य सेवा एवं भारतीय शिक्षा सेवा।

1909 ई. के अधिनियम द्वारा भारतीया की माँगों को और अधिक बल प्राप्त हुआ। फलस्वरूप 1912 ई. में लोक सेवा में भारतीय माँगों पर विचार हेतु एक आयोग की स्थापना लॉर्ड इस्लिंगटन (Lord Islington) की अध्यक्षता में की गयी।²² परन्तु आयोग के प्रतिवेदन देने के पूर्व ही आंतरिक एवं अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में अनेक महत्वपूर्ण घटनाएँ घट चुकी थीं। फलतः लोक सेवा में सुधार सम्बन्धी अगला कदम 1918 ई. की मॉण्टफोर्ड रिपोर्ट (Montford Report) के आधार पर ही उठाया गया।

मॉण्टफोर्ड रिपोर्ट की मुख्य सिफारिशें निम्नवत् थीं

(1) भारत एवं इंग्लैण्ड में साथ-साथ प्रतियोगी परीक्षाएँ आयोजित की जायें।

(2) अखिल भारतीय सेवाओं के 33% पदों पर भारतीयों की नियुक्ति की जाय तथा इस संख्या में प्रति वर्ष $1\frac{1}{2}\%$ की वृद्धि की जाय।

(3) अखिल भारतीय सेवा के कर्मचारियों को उच्च पदों पर वेतन, पेशन, अवकाश एवं समुद्र पार जाने के भत्ते दिये जायें।

भारत शासन अधिनियम (1919 ई.)—भारत शासन अधिनियम (1919 ई.) के द्वारा इन सिफारिशों को क्रियार्थित किया गया तथा वे द्वीय सेवाओं की भर्ती के लिए एक लोक सेवा आयोग की स्थापना को स्वीकार किया गया। इसके अतिरिक्त लोक सेवाओं में साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त को भी स्वीकार किया गया था।

23 श्री गोपालकृष्ण गोखले इस आयोग के एक सदस्य थे। आयोग ने अपना प्रतिवेदन 1915 ई. में दिया था परन्तु वह 1917 ई. में प्रकाशित हुआ था।

अतः लोक तथा अन्य सेवाओं में मुसलमानों को पृथक् साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व प्रदान किया गया। लोक सेवा के यूरोपियन सदस्यों के अधिकारों एवं हिता की रक्षा का अधिकार गवर्नर को प्रदान किया गया।

ली आयोग (Lee Commission)—1923 ई में लार्ड ली (Lord Lee of Farnham) की अध्यक्षता में एक अथवा शाही आयोग की स्थापना की गयी। उसके मुख्य सुझाव निम्नवत् थे

(1) 1919 ई के अधिनियम में उल्लिखित लोक सेवा आयोग की तुरन्त स्थापना किये जाने पर बल दिया,

(2) अखिल भारतीय लोक सेवाओं की कुछ श्रेणियों—यथा, शिक्षा, स्वास्थ्य तथा इजीनियरिंग सेवा की सड़क एवं भवन शाखा को भारत मन्त्री के स्थान पर लोक प्रिय प्रांतीय मंत्रियों के नियंत्रण में हस्तांतरित करने का सुझाव दिया

(3) लोक-सेवा में 20% उच्च पदों पर प्रांतीय सेवाओं के अधिकारियों की पदोन्नति करने एवं सीधी भर्ती में आधे भारतीयों एवं आधे यूरोपियनों को लेने का प्रस्ताव किया,

(4) पुलिस सेवा में यूरोपियन एवं भारतीयों का अनुपात क्रमशः 5 एवं 3 का रखा गया, तथा

(5) साम्राज्यीय (Imperial), प्रांतीय (Provincial) एवं अधीनस्थ (Sub-ordinate) श्रेणियों में लोक सेवा का वर्गीकरण प्रस्तावित किया।

भारत शासन अधिनियम (1935 ई)—इस अधिनियम द्वारा लोक सेवा प्रणाली में संशोधन एवं सुधार के निम्नलिखित प्रयत्न किये गये थे

(1) भारतीय नागरिक (Civil) पुलिस एवं स्वास्थ्य सेवाओं के अतिरिक्त शेष सभी सेवाएँ भारत मन्त्री के नियन्त्रण से हटाकर गवर्नर जनरल एवं गवर्नरों के नियंत्रण में कर दी गयी।

(2) भारतीय नागरिक (लोक) सेवा के पदों के अतिरिक्त सभी पदों पर विधानमण्डल का नियन्त्रण स्थापित कर दिया गया।

(3) सघीय एवं प्रांतीय लोक-सेवा आयोगों की स्थापना पर बल दिया गया और यह व्यवस्था की गयी कि सघीय एवं प्रांतीय शासन भर्ती पद्धति, नियुक्तियाँ, पदोन्नति, स्थानांतरण, अनुशासन आदि के सिद्धांतों के निर्धारण में लोक सेवा आयोग से परामर्श लें।

(4) लोक-सेवाओं के यूरोपीय सदस्यों के हितों की रक्षा का दायित्व गवर्नर-जनरल एवं गवर्नरों को प्रदान किया गया।

उपरोक्त विवरण से यह स्पष्ट है कि स्वतन्त्रता के पूर्व 1919 ई तक लोक सेवाओं के भारतीयकरण की गति अत्यन्त धीमी थी।

स्वतंत्रता के पश्चात (After Independence)—भारत के स्वतंत्र होने पर लोक सेवा के बहुत से अंग्रेज पदाधिकारियों ने पूर्वावकाश ले लिया एवं बहुत से मुसलमान सदस्यों ने पाकिस्तान जाने का निणय किया, फलस्वरूप यकायक उच्च लोक सेवकों का अभाव हो गया। करीब 600 उच्च भारतीय नागरिक सेवा (I C S) के सदस्य कम हो गये। यही स्थिति भारतीय पुलिस सेवा में थी। इधर स्वतंत्रता के फलस्वरूप राजकीय दायित्वों में वृद्धि हुई थी और लोक-कल्याणकारी एवं विभिन्न राजकीय दायित्वों को सभालने हेतु प्रशिक्षित एवं अनुभवी अधिकारियों की आवश्यकता थी। अतः भारत के तत्कालीन गृहमंत्री स्वर्गीय सरदार वल्लभभाई पटेल ने अक्टूबर 1946 ई. में मुख्य मंत्रियों का एक सम्मेलन नई दिल्ली में आमन्त्रित किया जिसमें अखिल भारतीय प्रशासकीय एवं भारतीय पुलिस सेवा के पुनर्गठन के सम्बन्ध में प्राप्ति के मुख्य मंत्रियों की सहमति प्राप्त करने में वे सफल हो गये थे। तत्पश्चात भारत सरकार द्वारा एक विशेष भर्ती मण्डल की स्थापना की गयी एवं खुली प्रतियोगिता से बहुत से पदों के लिए व्यक्तियों की भर्ती की गयी। अब इनके प्रशिक्षण का प्रश्न सामने था। द्वितीय विश्वयुद्ध-काल में ब्रिटिश विश्वविद्यालयों में द्वितीय प्रशिक्षण प्रणाली को अनेक व्यावहारिक कठिनाइयों के कारण स्थगित कर दिया गया था। अब देहरादून में एक अस्थायी प्रशिक्षण केंद्र स्थापित किया गया। 1947 ई. में भारत सरकार ने नई दिल्ली में भारतीय प्रशासकीय सेवा (I A S) के लिए स्थायी प्रशिक्षण स्कूल की स्थापना की। 1955 ई. में इस प्रशिक्षण संस्थान में अंशकालिक (part time) प्राचार्यों के स्थान पर पूर्णकालिक (full time) प्राचार्य एवं उप प्राचार्य (Vice Principal) की नियुक्ति की गयी। परन्तु इस व्यवस्था को भी अपर्याप्त एवं अपूर्ण माना गया और मसूरी में राष्ट्रीय प्रशासन विद्यालय (National Academy of Administrators) की स्थापना की गयी। अब यही विद्यालय लाल बहादुर शास्त्री प्रशासन विद्यालय के नाम से विख्यात है।

लोक सेवा की प्रशासनिक समस्याएँ

लोक सेवा की प्रमुख प्रशासनिक समस्याएँ हैं भर्ती (recruitment), पदोन्नति (promotion), अनुशासन (discipline) एवं सेवा सम्बन्धी अन्य शर्तें (जैसे, पदावकाश, पेशन आदि)। अग्रिम पृष्ठों में इन पर विचार किया गया है।

भर्ती (Recruitment)

शासकीय पदों पर भर्ती से तात्पर्य विशिष्ट पदों के लिए योग्य एवं उपयुक्त व्यक्ति की खोज से है। भर्ती करने के लिए कमचारियों के पदों के विज्ञापन किये जाते हैं या मुख्य पदों के लिए उच्च प्रशिक्षित व्यक्तियों की खोज की जाती है।²⁴ प्रायः सभी देशों में सरकारी पदों के लिए विज्ञापन निकाले जाते हैं एवं उनमें से योग्य

व्यक्तियों का चयन किया जाता है। सभी लोकतन्त्राय देशों में इस कार्य के लिए लोक सेवा आयोगों की स्थापना की गयी है। आयोग योग्य प्रत्याशियों के नामों का चयन करके शासन को भेज देते हैं और शासन उनको नियुक्त करता है। 'नूट प्रणाली' अब प्रायः पूर्णतः समाप्त हो गयी है।

मर्ती के दो तरीके हैं प्रथम, सीधी मर्ती (direct recruitment), एवं द्वितीय, पदोन्नति (promotion) द्वारा मर्ती। यह दोनों तरीके ही हर देश में प्रचलित हैं। प्रत्येक देश में विभिन्न पदों के लिए पूर्वपक्षित (prerequisite) योग्यताएँ निर्धारित कर दी जाती हैं। योग्यताएँ दो प्रकार की होती हैं (1) सामान्य (general), एवं (2) विशिष्ट (special)। सामान्य योग्यताओं या अर्हताओं के अंतर्गत नागरिकता, आवास, लिंग, आयु, आदि सम्बन्धी अर्हताएँ होती हैं। विशिष्ट अर्हताओं के अंतर्गत शिक्षा, अनुभव एवं वैयक्तिक गुण सम्बन्धी अर्हताएँ होती हैं।

कर्मचारियों की योग्यताओं की जांच करने के लिए परीक्षा एवं साक्षात्कार की पद्धति का अनुगमन किया जाता है। परीक्षाएँ दो प्रकार की होती हैं—प्रतियोगी (competitive) एवं अप्रतियोगी (non-competitive)। प्रतियोगी परीक्षाओं के माध्यम में सभी उम्मीदवारों में से वांछित स्तर के प्रत्याशियों की छान्ट की जाती है एवं उनकी सापेक्षिक स्थितियाँ (relative positions) का निर्धारण किया जाता है। निम्न प्रकार की परीक्षाएँ होती हैं (1) लिखित परीक्षा (written examination), (2) मौखिक परीक्षा (oral examination), (3) कार्य प्रदर्शन (performance demonstration), एवं (4) शिक्षा और अनुभव का मूल्यांकन (evaluation of education and experience)।

लिखित परीक्षा का अनुगमन प्रायः सभी देशों में किया जाता है। भारत व ब्रिटेन में इन परीक्षाओं का उद्देश्य परीक्षार्थियों की सामान्य बुद्धि (general intelligence) एवं श्रेष्ठ ज्ञान (superior mind) का पता लगाना है। महाविद्यालयों एवं विश्वविद्यालयों में पढ़ाये जाने वाले विषयों में परीक्षा ली जाती है। प्रायः यह विश्वास किया जाता है कि जो विद्यालय में अपनी बौद्धिक एवं अन्य श्रेष्ठता व्यक्त करता है वह सभी परिस्थितियों में अनिवार्यतः सफल होता है। भारत में भी उच्च नागरिक (लोक) सेवा के लिए उन्हीं विषयों में परीक्षा ली जाती है जिनकी शिक्षा विद्यालयों एवं विश्वविद्यालयों में दी जाती है।

संयुक्त राज्य अमेरिका में इसके विपरीत लिखित परीक्षा के द्वारा पदसम्बन्धी विशिष्ट ज्ञान का पता लगाया जाता है।

लिखित परीक्षा दो प्रकार की होती है निबन्धात्मक (Essay type) एवं लघु उत्तरात्मक वस्तुनिष्ठ प्रणाली (Short Answer Objective type)। उच्च पदों के लिए निबन्धात्मक परीक्षा श्रेष्ठ होती है। लघु-उत्तरात्मक परीक्षा केवल प्रत्याशियों के तथ्य सम्बन्धी ज्ञान का ही पता चलता है।

मोक्षिक परीक्षा द्वारा प्रत्याक्षी व व्यक्तित्व आदि गुणों का अंशानुगत नतृत्व की क्षमता एवं चरित्र बल का मूल्यांकन किया जाता है। मोक्षिक परीक्षा का प्रयोग सर्व प्रथम 1909 ई. में इंग्लैण्ड में किया गया था। इसका मुख्य मर्म परराष्ट्र प्रशासकीय पदां पर चयन के लिए मोक्षिक परीक्षा अनिवार्य कर दी गयी थी। मोक्षिक परीक्षा में प्रत्याक्षी की सततता, बुद्धिमत्ता, प्रत्यात्पन्नमति, साधन निष्पत्ति एवं निश्चयालुता (sharpness) आदि गुणों का पता चलता है।

भारत में प्रशासनिक सेवा (I. A. S.) के लिए 300 अंक, भारतीय विज्ञान सेवा के लिए 400 अंक तथा अन्य केंद्रीय सेवाओं के लिए 200 अंक साक्षात्कार के लिए निर्धारित हैं। मोक्षिक परीक्षा व सम्बंध में परस्पर विरोधी मत हैं। इसके दो प्रमुख दोष हैं (1) यह प्रणाली प्रभाव्यात्मक, एवं (2) चित्तनिष्ठ (subjective) है। व्यक्तित्व व सम्बंध में लोगों के मते भिन्न मत हैं। चित्तनिष्ठ हान के कारण प्रत्याक्षी की क्षमता का आकलन करने का यह अत्यधिक अविवेकपूर्ण तरीका है। परेक्षार्थी, भय, घबराहट एवं कृत्रिम वातावरण में दिव्य रूप अंका में बड़ा अंतर होता गया है। अतः फाइनर में साक्षात्कार व सम्बंध में निम्न सुझाव दिए हैं

- (1) साक्षात्कार की अवधि आधे घण्टे की होनी चाहिए।
- (2) साक्षात्कार में परीक्षा में पाठ्यक्रम में उल्लिखित प्रत्याक्षी के विषय के विषयों पर ही वाद विवाद होना चाहिए।
- (3) साक्षात्कार एवं पूरक परीक्षा के रूप में होना चाहिए।
- (4) साक्षात्कार मण्डल में व्यावसायिक संस्थाओं एवं विश्वविद्यालयों के प्रशासकों को हान चाहिए।
- (5) साक्षात्कार लिखित परीक्षा के बाद होना चाहिए।
- (6) विश्वविद्यालयों के शिक्षकों के प्रतिबन्धन पर विचार करके ही अंक प्रदान किये जान चाहिए।
- (7) साक्षात्कार के अंकों की संख्या घटाने पर अधिकतम 150 करनी चाहिए।²⁵

भारतीय लोक सेवा में साक्षात्कार के 400 अंक होते हैं। इसकी बहुत आलोचना की गयी है। समुक्त राज्य अमेरिका में साक्षात्कार को अधिकाधिक वस्तुनिष्ठ बनाने का प्रयत्न किया जा रहा है। साक्षात्कार लेन वालों के द्वारा विशेष फार्म (rating forms) का प्रयोग किया जाता है एवं सम्पूर्ण वार्ता टेप रिकॉर्ड की जाती है। इसके अतिरिक्त समूह साक्षात्कार की पद्धति का भी विकास हो रहा है। इसमें 10-12 प्रत्याक्षियों को वाद विवाद के लिए एक विषय दे दिया जाता है।

लोक सेवाओं की भर्ती का दायित्व लोक सेवा आयोग का है। वे अपने क्षेत्र में

स्वायत्त सम्पन्न होते हैं और सविधान द्वारा इसकी स्वायत्तता सुरक्षित होती है। वे कार्यपालिका के नियन्त्रण एवं हस्तक्षेप से मुक्त होते हैं। लोक सेवा आयोग के सदस्यों की नियुक्तियाँ मुख्य कार्यपालिका द्वारा की जाती हैं। विभिन्न देशों में लोक सेवा आयोगों के संगठन में भिन्नता है। भारत में केन्द्रीय लोक सेवा आयोग के सदस्य राष्ट्रपति एवं राज्यों के लोक सेवा आयोग के सदस्य राज्यपालों द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। दो या अधिक राज्य मिलकर संयुक्त लोक सेवा आयोग का भी गठन कर सकते हैं। आयोगों के लगभग आधे सदस्य ऐसे होने चाहिए जो कम से कम 10 वर्ष तक शासन की सेवा कर चुके हों। इनका कार्यकाल 6 वर्ष होता है या सघीय लोक-सेवा आयोग के सदस्य 65 वर्ष एवं राज्यों के लोक सेवा आयोग के सदस्य 60 वर्ष की आयु तक अपने पदों पर रह सकते हैं। आयोग के अध्यक्षों एवं सदस्यों को दुराचार के आरोप पर सर्वोच्च न्यायालय की जांच एवं प्रतिवेदन के आधार पर राष्ट्रपति उन्हें उनके पद से पृथक् कर सकता है।⁶

ब्रिटेन में लोक सेवा आयोग की स्थापना 1855 ई. में की गयी थी। इनके सदस्य सराया समय-समय पर बदलती रहती हैं। 1953 ई. में इसमें अध्यक्ष (जिसे प्रथम आयुक्त (First Commissioner) कहा जाता है) के अतिरिक्त 5 सदस्य होते हैं। इनमें दो अल्पकालिक सदस्य होते हैं। 1961 ई. में भी केवल 5 सदस्य थे। ब्रिटेन आयोग की सुरक्षा एवं स्वतंत्रता सम्बन्धी कोई विशेष व्यवस्था नहीं है किन्तु देशों में जो सुरक्षा आयोग को सविधान द्वारा प्राप्त हुई है वह ब्रिटेन में दीर्घकाल परम्परा एवं जनमत के प्रभाव से प्राप्त है। इनकी नियुक्तियाँ रानी द्वारा प्रधान-सचिव) से इस सम्बन्ध में अनिवार्य परामर्श करता है। ब्रिटेन में लोक सेवा के सदस्यों की वर्तमान स्थिति का वास्तविक आधार विभिन्न राजनीतिक दलों का लोक सेवा आयोग की निष्पक्षता एवं स्वतंत्रता की रक्षा के सम्बन्ध में एकमत होना है। ब्रिटिश लोक सेवा आयोग अस्थायी कमचारियों एवं तकनीकी सेवा के सदस्यों का चयन नहीं करता है।

संयुक्त राज्य अमेरिका के सघीय लोक-सेवा आयोग में तीन सदस्य होते हैं जो अनिश्चित काल के लिए अमेरिकी राष्ट्रपति द्वारा सीनेट की सहमति से नियुक्त किये जाते हैं। इसके सदस्य दोना प्रमुख अमेरिकी राजनीतिक दलों के होते हैं। व्यवहार में दो सदस्य एक दल के एवं एक सदस्य दूसरे दल का होता है। राष्ट्रपति सदस्यों को पदमुक्त कर सकता है। अमेरिकी लोक-सेवा आयोग भी अपनी ईमानदारी एवं निष्पक्षता के लिए विख्यात है। अमेरिकी सघीय लोक-सेवा आयोग एक बृहद संगठन है। बड़े नगरों में इसके 13 जिला कार्यालय तथा 500 स्थायी परीक्षा मण्डल एवं 150

रेटिंग मण्डल (Rating Boards) हैं। स्थानीय मण्डल अपने-अपने क्षेत्र में प्रतियोगी परीक्षाएँ आयोजित करते हैं।

लोक सेवा आयोग के कार्य एवं दायित्वों को तीन भागों में वर्गीकृत किया जाता है—(1) प्रत्याशियों का चयन, (2) पदोन्नति एवं अनुशासन सम्बन्धी विवादों व अपीलों की सुनना, तथा (3) वेतन निर्धारण, पद-वर्गीकरण, सेवा शर्तों का निर्धारण तथा कमचारियों की सभा एवं समुदाय, संगठन एवं प्रबंध, प्रशिक्षण एवं सविनय की समस्याओं सम्बन्धी अन्वेषण करना।

ब्रिटन में लोक सेवा आयोग केवल कमचारियों के चयन से ही सम्बंधित है। पदोन्नति एवं अनुशासन सम्बन्धी कार्य प्रत्येक विभाग एवं उसके कमचारियों द्वारा सम्पादित किये जाते हैं। आयोग एक वर्ग से दूसरे वर्ग (Class to Class) में पदोन्नति से भी सम्बंधित होता है। शेष सभी कार्य कोषागार (Treasury) विभाग का दायित्व होते हैं।

भारत में लोक सेवा आयोगों का मुख्य रूप से उपरान्त उल्लिखित प्रथम प्रकार के कार्यों अर्थात् प्रत्याशियों के चयन से ही सम्बंध होता है। ब्रिटन की तरह दूसरे प्रकार के कार्य विभागों द्वारा सम्पादित किये जाते हैं यद्यपि इन मामलों में भी आयोगों का परामर्श लिया जाता है। पदोन्नति, अनुशासन एवं क्षति-पूर्ति के मामलों में भी शासन को आयोग से परामर्श लेना चाहिए। तृतीय प्रकार के मामले भारत में आयोगों के क्षेत्राधिकार में नहीं आते हैं।

संयुक्त राज्य अमेरिका एवं कुछ राष्ट्रमण्डलीय देशों में उपरोक्त उल्लिखित तीनों प्रकार के कार्य लोक-सेवा आयोगों का ही दायित्व है। अतः अमेरिकी लोक सेवा आयोगों का कार्यक्षेत्र अपेक्षाकृत व्यापक है। भारतीयों को ऐसा प्रतीत हो सकता है कि अमेरिकी लोक-सेवा आयोग अनेक ऐसे कार्यों को करता है जो कि ब्रिटन में ट्रेजरी एवं भारत में गृह मंत्रालय द्वारा सम्पादित किये जाते हैं। लोक सेवा के दायित्व एवं कार्यों सम्बन्धी अमेरिकी दृष्टिकोण भिन्न है। वे लोक सेवा आयोग को सेविन्ग प्रशासन से सम्बंधित सभी कार्यों को सम्पादित करने वाला प्रशासकीय अभिकरण मानते हैं। अमेरिकी लोक सेवा आयोग का प्रथम दायित्व अमेरिका में प्रचलित 'लूट प्रथा' का उन्मूलन करके योग्यता प्रणाली को प्रतिष्ठित करना था। स्मरणीय है कि प्रारम्भ में अमेरिकी लोक सेवा आयोग का कार्य योग्यता प्रणाली के माध्यम से दुर्गमों को लोक सेवा से दूर रखना था। निषेधात्मक कार्यों के कारण शीघ्र ही लोक-सेवा आयोगों की तीव्र आलोचना होने लगी थी। श्रेष्ठ सेविन्ग प्रशासन (personnel administration) के स्थापनाय अमेरिकी लोक सेवा आयोग ने पदाधिकारियों के चुनाव के अतिरिक्त सेवाओं का वर्गीकरण, प्रशासकीय अधिकारियों व निणियों के विरुद्ध अपीलें सुनना एवं वृद्धावस्था (superannuation) सम्बन्धी मामलों को सम्पादित करना

प्रारम्भ कर दिया था। लेकिन संयुक्त राज्य अमेरिका में इस दृष्टिकोण के विरुद्ध शीघ्र ही प्रतिक्रिया प्रारम्भ हो गयी। यह अनुभव किया जाना लगा कि सेविंग सम-स्याओं का ज्ञान विभागीय प्रशासन को ही हो सकता है और किसी बाह्य संस्था को इन मामलों का पर्याप्त ज्ञान नहीं हो सकता। फलस्वरूप 1938 ई. में प्रत्येक विभाग में सेविंग निरीक्षण एवं प्रबन्ध शाखा सेविंग निर्देशक (Director of Personnel) के अधीन स्थापित की गयी। इसके अतिरिक्त ब्रिटिश ट्रेजरी विभाग के स्थापना सम्भाग (Establishment Division) या भारतीय गृह मन्त्रालय के विभिन्न विभागों के सेविंग निर्देशकों की भांति अन्तर्विभागीय सेविंग प्रशासन परिषद (Inter developmental Council of Personnel Department) की स्थापना की गयी है। अमेरिका में भी इस सम्बन्ध में अन्य देशों की पद्धतियों के अनुरूप परिवर्तन हो रहे हैं।

लोक सेवा आयोगों के द्वारा भर्ती की कुछ विद्वानों ने आलोचना की है। उनका तर्क है कि लोक सेवा आयोग प्रचान रूप में प्रत्याशी की बौद्धिक उपलब्धि को ध्यान में रखकर उसका चयन करता है। यह लोक सेवकों की दायित्वों को देखते हुए ठीक नहीं है। चुने गये प्रत्याशियों को शासन की नीतियाँ एवं कार्यक्रमों से सक्रिय सहानु-भूति होनी चाहिए। इसे समर्पित लोक-सेवा (Committed Services) कहते हैं। भारत में भी आजकल यह विवाद चल रहा है और ऐसी भावना है कि लोक-सेवा की प्रगतिशील एवं समाजवादी कार्यक्रम से सहानुभूति नहीं है और अनजाने ही लोक-सेवा प्रतिक्रियावादी तत्वों से गठबन्धन कर बठी है। अतः उपरोक्त विचारधारा के समर्थकों का कथन है कि विभागाध्यक्ष को अपने विभागीय कमचारियों को चुनने का अधिकार होना चाहिए एवं वाद में इन नियुक्तियों की जाँच लोक सेवा आयोग द्वारा की जानी चाहिए। उन्हें केवल यह देखना चाहिए कि नियुक्तियाँ 'यूननतम' निर्धारित योग्यता तथा नियमानुकूल हुई हैं या नहीं। डॉ. एम. पी. शर्मा का मत है कि इस मत को यदि क्रियान्वित किया जाय तो 'लूट प्रणाली' की पुनरावृत्ति हो सकती है।²⁷ संयुक्त राज्य अमेरिका में आयोगों द्वारा तीन प्रत्याशियों को प्रस्तावित किया जाता है। शासन उनमें से एक को चुन लेता है। ग्रेट ब्रिटेन एवं भारत में केवल योग्यतम प्रत्याशी का नाम ही प्रस्तावित किये जाते हैं एवं शासन सामान्यतः उन्हें स्वीकार कर लेता है। ब्रिटेन एवं भारत में शासन द्वारा आयोगों की सिफारिशों की उपेक्षा करने पर उसकी तीव्र आलोचना की जाती है।

भारतीय भर्ती प्रणाली की निम्न आलोचना की जाती है। डॉ. एपिलव्ही के अनुसार भारतीय भर्ती प्रणाली पर्याप्त कल्याणशील और आक्रामक नहीं है अपितु इसमें सेविंग के अधिकारों की बहुत अधिक सुरक्षा की व्यवस्था है। ऐसा प्रतीत होता है मानो विनायक वकीलों द्वारा लिखे गये हों, न कि किसी प्रशिक्षित जन सम्पर्क

अधिकारी या प्रचारक द्वारा।²⁸ इसके अतिरिक्त परीक्षा पद्धति भी अद्यतन उहाने मौखिक परीक्षा को प्रशंसा की है परन्तु उसकी धारणा है कि साक्षात् शास्त्रीय बातें अधिक पूछी जाती हैं।²⁹ ए डी गोरेवाला के अनुसार विभिन्न वेतनमानों के लिए भर्ती की पृथक् पृथक् पद्धतियाँ होनी चाहिए।³⁰ साक्षात्कार भी विश्वसनीय नहीं है। थोड़े समय के वार्तालाप द्वारा प्रत्याशी का सही सम्भव नहीं है। इसके लिए विशिष्ट मनोवैज्ञानिक परीक्षण की आवश्यकता है अतिरिक्त लोक सेवा आयोगों एवं विश्वविद्यालयों के मध्य और निकट सम्पर्क आवश्यकता है।³¹

प्रशासकीय सुधार आयोग (Administrative Reforms Commission) भी भर्ती प्रणाली के अनेक दोषों की तरफ सचेत किया है एवं उनका निवारण अनेक सुझाव दिये हैं—(1) प्रत्येक सेवा के लिए पर्याप्त कमचारी हाने चाहिए पाँच वर्ष पूर्व ही कमचारियों की आवश्यकता सम्बन्धी योजना का निर्माण चाहिए। (2) सभी अखिल भारतीय एवं गैर-सकनीकी वन्द्य सेवाओं के लिए ही सम्मिलित परीक्षा होनी चाहिए। (3) प्रतियोगी परीक्षाओं के लिए अधिक आयु 26 वर्ष होनी चाहिए। (4) प्रथम श्रेणी के उत्तीर्ण स्नातकों को लोक सेवा आकर्षित करने के लिए विशेष प्रतियोगी परीक्षाएँ आयोजित की जानी चाहिए।

पद वर्गीकरण (Position Classification)

पद वर्गीकरण का अर्थ उत्तरदायित्व के आधार पर पदों को एकत्रित वर्गों में विभाजित करना है। समान कृतव्यों एवं दायित्वों से सम्बन्धित पदों को वही वर्ग में रखा जाता है, मले ही वे विभिन्न विभागों से सम्बन्धित हों। इसी प्रकार समस्त लिपिक पद एक ही वर्ग में आते हैं। उत्तरदायित्व के अतिरिक्त शैक्षणिक योग्यता, वेतन एवं विभागों के आधार पर भी वर्गीकरण किया जाता है। लेकिन वर्गीकरण अधिक महत्व के नहीं होते हैं। वर्गीकरण पद का होता है, न कि अधिकारी का।

वर्गीकरण के तीन प्रकार हैं (1) सेवा (Service), (2) श्रेणी (Class) एवं (3) पदक्रम (Grade)। सेवा वर्गीकरण का सबसे व्यापक प्रकार है।

ब्रिटेन में 19वीं सदी के अन्तिम 25 वर्षों में समान सेवाओं का वर्गीकरण

28 Paul H Appleby *Public Administration in India*, Report of the Survey 1953, pp 11 and 29

29 *Ibid* p 29

30 A D Gorewala Report on Public Administration, 1951, p 63

31 *Ibid* p 64

32 Administrative Reforms Commission's Report on Personnel Administration, pp 40 45

प्रारम्भ हुआ था। प्लेफेयर आयोग (Playfair Commission) एवं रिडले आयोग (Ridley Commission) की सिफारिशों के आधार पर द्वितीय सम्भाग लिपिक सहायक, वालक लिपिक (boy clerk) एवं मध्यम वर्ग (intermediate class) की स्थापना की गयी थी। मैक्डोनेल्ड आयोग (1914 ई.) ने सभी सेवाओं के लिए तीन श्रेणियाँ—वरिष्ठ लिपिक, सहायक लिपिक एवं प्रशासकीय श्रेणी के निर्माण का सुझाव दिया था। परन्तु प्रथम विश्व युद्ध के कारण इस सम्बन्ध में कोई कार्यवाही नहीं की जा सकी। ब्रिटिश परिषद् सम्बन्धी समिति ने 6 श्रेणियों की सिफारिश की (1) प्रशासकीय, (2) कायपालक, (3) लिपिक, (4) सहायक लेखक लिपिक (writing assistant clerk) (5) आशुलिपिक, एवं (6) टाइपिस्ट। इसे कोषागार वर्गीकरण (Treasury Classification) भी कहते हैं। यह वर्गीकरण सभी सेवाओं पर समान रूप में लागू नहीं है। श्रम, युद्ध, वायु एवं आंतरिक राजस्व सम्बन्धी विभागों के अपने वर्गीकरण हैं। उपरोक्त कोषागार वर्गीकरण के अतिरिक्त वैज्ञानिक, तकनीकी एवं अन्य विशेषज्ञों, औद्योगिक कर्मचारियों तथा छोटी सेवाओं से सम्बन्धित अतिरिक्त वर्ग हैं।

संयुक्त राज्य अमेरिका में 1923 ई. में सर्वप्रथम लोक सेवाओं का वर्गीकरण किया गया है। संघीय कर्मचारियों को पाँच सेवाओं में वर्गीकृत किया गया है (1) व्यावसायिक एवं वैज्ञानिक (professional and scientific), (2) लघु व्यावसायिक (sub professional) (3) लिपिक—प्रशासकीय एवं राजस्व सम्बन्धी (clerical administrative and fiscal), (4) सुरक्षकीय (custodial), (5) लिपिक यांत्रिक (clerical mechanical)। इन सेवाओं को बर्ग एवं वेतनमानों में विभाजित किया जाता है।

भारत में इस्ट इण्डिया कम्पनी के शासन काल में अनुबन्धित एवं गैर अनुबन्धित (covenanted and uncovenanted) सेवाओं के रूप में पहला वर्गीकरण किया गया था। एचिसन समिति (Atchison Committee) ने सेवाओं को साम्राज्यीय (Imperial), प्रांतीय (Provincial) एवं अधीनस्थ (Subordinate) श्रेणियों में वर्गीकृत किया था। इस्लिंगटन समिति (Islington Committee) ने साम्राज्यीय एवं प्रांतीय श्रेणियों को मिलाकर एक साम्राज्यीय सेवा बनाने और उस उच्च एवं निम्न श्रेणियों में वर्गीकृत कर देने का सुझाव दिया। साम्राज्यीय सेवाओं को बाद में भारतीय एवं केंद्रीय सेवाओं की संज्ञा प्रदान की गयी। भारतमन्त्री द्वारा मर्ती किये गये कर्मचारियों को भारतीय सेवा तथा गवर्नर जनरल द्वारा मर्ती कर्मचारियों को केंद्रीय सेवा कहा गया। इसके अतिरिक्त सेवाओं को राजपत्रित (gazetted) एवं अराजपत्रित (non gazetted) में वर्गीकृत किया गया है।

1930 ई. के पश्चात् भारत शासन के अधीन सेवाओं को अखिल भारतीय केंद्रीय सेवाओं में वर्गीकृत किया गया है। अखिल भारतीय सेवाओं में दो सेवाएँ

भारतीय नागरिक सेवा (I C S Indian Civil Service) एवं भारतीय विदेश सेवा (I F S Indian Foreign Service) थी। केन्द्रीय सेवाओं में नमरा प्रथम, द्वितीय एवं अधीनस्थ तथा निम्न श्रेणियाँ (Class I, Class II, Subordinate and Inferior Classes) हैं। प्रांतीय सेवाएँ प्रथम, द्वितीय एवं अधीनस्थ श्रेणियों में वर्गीकृत हैं। 1947 ई. के पश्चात् अधीनस्थ एवं निम्न श्रेणियों को नमरा तृतीय एवं चतुर्थ श्रेणियाँ पुकारा जाने लगा। आज कल भारतीय सेवाओं का वर्गीकरण निम्न वत है

- (1) अखिल भारतीय सेवाएँ।
- (2) केन्द्रीय (सघीय) सेवा—प्रथम श्रेणी।
- (3) केन्द्रीय (सघीय) सेवा—द्वितीय श्रेणी।
- (4) प्रांतीय राज्य सेवा।
- (5) विशेषज्ञ सेवाएँ।
- (6) केन्द्रीय सेवाएँ—तृतीय श्रेणी।
- (7) केन्द्रीय सेवाएँ—चतुर्थ श्रेणी।
- (8) केन्द्रीय सचिवालय सेवाएँ—प्रथम, द्वितीय, तृतीय एवं चतुर्थ श्रेणियाँ।

अखिल भारतीय सेवाएँ (All India Services)—संविधान के अनुच्छेद 312 के अधीन अखिल भारतीय सेवाओं की व्यवस्था की गयी है। भारतीय प्रशासनिक सेवा (I A S) एवं भारतीय पुलिस सेवा (I P S) का संविधान में स्पष्ट उल्लेख है। अथ अखिल भारतीय सेवाओं के निर्माण का अधिकार भारतीय संसद को प्राप्त है परन्तु किसी नवीन अखिल भारतीय सेवा की स्थापना के लिए राज्य सभा को अपन 2/3 बहुमत से उक्त सेवा को आवश्यक घोषित करना चाहिए। 1962-63 ई. में भारतीय अभियांत्रिक सेवा (Indian Service of Engineers), भारतीय चिकित्सा एवं स्वास्थ्य सेवा (Indian Medical and Health Service) एवं भारतीय वन सेवा (Indian Forest Service) की स्थापना की गयी है। मार्च 1965 ई. में दो अन्य सेवाओं—भारतीय कृषि सेवा तथा भारतीय शिक्षा सेवा—के निर्माण का प्रस्ताव किया गया था। परन्तु इनका निर्माण अधिकांश राज्यों की असहमति के कारण नहीं हो सका है। भारतीय प्रशासनिक सेवा (I A S), भारतीय पुलिस सेवा (I P S) एवं भारतीय विदेश सेवा (I F S) यह तीनों भारतीय लोक (असैनिक) सेवा का उच्च वर्ग हैं। इनकी भर्ती लोक सेवा आयोग द्वारा की जाती है। भारतीय प्रशासन एवं पुलिस सेवा के अधिकारियों को निर्धारित अंशदान (fixed quota) के अनुसार विभिन्न राज्यों में बांट दिया जाता है। इसे राज्य कैडर (State Cadre) कहते हैं।

प्रथम श्रेणी की केन्द्रीय सेवाओं के अधिकारी अपने अपने विभागों में उच्च पदों पर कार्य करते हैं। केन्द्रीय सचिवालय सेवा, भारतीय लेखा परीक्षण एवं लेखा सेवा,

भारतीय डाक सेवा, भारतीय राजस्व सेवा, भारतीय प्रतिरक्षा लोक सेवा प्रमुख केन्द्रीय सेवाएँ—प्रथम श्रेणी—हैं।

भारतीय वर्गीकरण व्यवस्था की आलोचना की जाती है। मुख्य आलोचना यह है कि इससे सेवाओं में बड़ा भेद उत्पन्न होता है। लोक सेवाओं में एक प्रकार से जानि-प्रयाँ जैसी कट्टरता का प्रचलन हो गया है जिसके कारण सहज महयोगपूर्वक कार्य में बाधा उत्पन्न होती है। वेतन आयोग (1957-59 ई.) ने इसके उन्मूलन का सुझाव दिया था। आयोग का मत था कि वर्गीकरण का कोई ऐसा व्यावहारिक उद्देश्य नहीं है जो इसके अभाव में पूर्ण न हो सके। इसके अतिरिक्त वर्गीकरण का कमचारियों पर अस्वस्थ मनोवैज्ञानिक प्रभाव पड़ता है। आयोग ने यह सुझाव दिया था कि लोक सेवा के सभी सदस्यों में यह भावना उत्पन्न की जानी चाहिए कि वे एक सामान्य सेवा के सदस्य हैं। वर्तमान वर्गीकरण इस भावना के विकास में बाधक है।³³ दूसरी आलोचना यह की जाती है कि प्रथम एवं द्वितीय श्रेणी के भेद को समाप्त कर देना चाहिए, क्योंकि द्वितीय श्रेणी के कमचारियों का कार्य एवं दायित्व वही है जो प्रथम श्रेणी के कनिष्ठ वेतनक्रम (Junior Scale) के पदाधिकारियों को सौंप जाते हैं। कुछ विद्वान इन आलोचनाओं को स्वीकार नहीं करते। उनके अनुसार पद-वर्गीकरण के बिना प्रशासन की वैज्ञानिक परिभाषा सम्भव नहीं होती है। कार्य एवं दायित्व के आधार पर कमचारियों में अंतर होना चाहिए। पद वर्गीकरण का इस कारण त्याग नहीं किया जा सकता कि कुछ कमचारी इसके कारण हीनता की भावना का अनुभव करते हैं। प्रथम एवं द्वितीय श्रेणी के मध्य भेद कायम रखने का पक्ष में यह तर्क दिया जाता है कि प्रथम श्रेणी के कनिष्ठ वेतनक्रम के अधिकारियों की मर्ती उच्च दायित्व वहन करने के लिए की जाती है और कनिष्ठ वेतनक्रम में कार्य करते हुए वे केवल उच्चतर दायित्वों को वहन करने के लिए आवश्यक प्रशिक्षण प्राप्त करते हैं। द्वितीय श्रेणी के पदाधिकारियों की मर्ती चाहे वह पदों नति द्वारा हो या सीधे की गयी हो, उस पदक्रम (grade) से सम्बंधित कृतव्यों को सम्पन्न करने के लिए की जाती है। इसका यह अर्थ नहीं है कि एक समय में किया गया पद-वर्गीकरण स्थायी होता है। लेकिन उसमें परिवर्तन तभी किया जाना चाहिए जबकि वह नये तथ्यों एवं परिस्थितियों के कारण आवश्यक हो गया हो।

प्रशिक्षण (Training)

लोक प्रशासन में प्रशिक्षण का तात्पर्य ऐसी क्रिया से है जिससे निर्दिष्ट दिशा में शासकीय कमचारियों की क्षमता शक्ति एवं बुद्धि तथा रुचि एवं मूल्यों को विक

33 Commission on Enquiry of Emoluments and Conditions of Service of Central Government Employees (1957-59) Report, Govt. of India, p 562

सित किया जा सके। प्रशिक्षण एवं शिक्षा में अन्तर है। प्रशिक्षण का क्षेत्र शिक्षा से सीमित होता है परन्तु दोनों एक दूसरे से सम्बन्धित होते हैं। प्रशिक्षण का सम्बन्ध किसी एक कार्य से होता है जबकि शिक्षा व्यक्ति के सर्वांगीण विकास से सम्बन्धित है। प्रशिक्षण के निम्न उद्देश्य हैं (1) कमचारी में विश्वसनीय कार्यक्षमता का विकास, (2) नमनीयता या लोच उत्पन्न करना, (3) सामाजिक चेतना के प्रति सजगता का विकास, (4) उच्च दायित्व एवं कार्यों के उपयुक्त बनाना, तथा (5) मानसिक विकास करना और यह भावना उत्पन्न करना कि शासकीय कमचारी स्वामी नहीं होता अपितु जनता का सेवक होता है।³⁴ पद्धति अवधि एवं स्तर की दृष्टि से प्रशिक्षण की पद्धतियाँ निम्नवत् हैं

(1) अनौपचारिक एवं औपचारिक प्रशिक्षण (Informal and Formal Training),

(2) अल्पकालीन एवं दीर्घकालीन प्रशिक्षण (Short term and Long term Training),

(3) भर्ती के पूर्व एवं बाद में प्रशिक्षण (Pre entry and Post entry Training),

(4) विभागीय एवं केन्द्रीय प्रशिक्षण, एवं

(5) कला प्रशिक्षण एवं पृष्ठभूमि प्रशिक्षण।

ब्रिटेन³⁵ में एसीटन कमेटी (Assheton Committee, 1944) की सिफारिश के अनुसार कोषागार प्रशिक्षण एवं शिक्षा सम्भाग (Treasury Training and Education Division) की स्थापना की गयी थी। इस शाखा के दो मुख्य कार्य हैं (1) सम्पूर्ण लोक सेवा के प्रशिक्षण कार्यक्रम का समन्वय तथा निर्देशन करना, एवं (2) विभिन्न प्रशिक्षण कार्यक्रमों को आयोजित करना।

प्रशासकीय श्रेणी के कमचारियों के लिए प्रशिक्षण की व्यवस्था अधिकांशतः विभागों द्वारा ही की गयी है। नये कमचारी थोड़े समय के लिए वरिष्ठ अधिकारियों के निरीक्षण में विभिन्न पदों पर कार्य करते हुए विभाग के कार्यों एवं दायित्वों का ज्ञान प्राप्त करते हैं। कोषागार विभाग द्वारा एक संक्षिप्त कोर्स भी चालू किया जाता है जिससे कमचारी को मेवा सम्बन्धी दायित्वों का व्यापक ज्ञान हो सके। सभी वरिष्ठ अधिकारी इसमें भाग लेते हैं। नये कमचारियों को दो या तीन सप्ताह के लिए पश्चिमी यूरोप के देशों के प्रशासन का ज्ञान कराने हेतु उन देशों में भेजा जाता है। 10-15 वर्ष के सेवा सम्बन्धी अनुभव प्राप्त अधिकारियों में से कुछ को चुनकर

34 Report of British Committee on the Training of Civil Servant (Assheton Committee) 1944 p 6

35 The British Civil Service B I ■ Pamphlet No R 498, July 1961 pp 14-16

कोषागार विभाग के वरिष्ठ प्रशासकीय पाठचर्या के शिक्षण हेतु भेजा जाता है। एक सप्ताह का यह पाठचर्या सगठन तथा प्रबंध की सामान्य समस्याओं से सम्बंधित होता है। इंग्लैण्ड में हेनले स्थित प्रशासकीय स्टाफ कालेज है। इसमें उच्च पदाधिकारियों को प्रशिक्षण दिया जाता है। शासन तथा उससे सम्बंधित समस्याओं के अध्ययन के लिए कुछ अधिकारियों को एक वर्ष तक का अवकाश भी प्रदान किया जाता है। प्रति-वर्ष कुछ चुने हुए सचिवों एवं समानपदीय वैज्ञानिक, व्यावसायिक एवं कायपालक अधिकारियों के तीन आवासीय 9 दिवसीय सम्मेलन होते हैं जिनमें प्रबंध एवं सगठन सम्बंधी समस्याओं पर चर्चा की जाती है।

ब्रिटेन में कायपालक लिपिक एवं अथ श्रणिया के कमचारियों के प्रशिक्षण का दायित्व विभाग का होता है। विभाग के प्रशिक्षण के अतिरिक्त इनके लिए विशेष पाठ्यक्रम (course) भी प्रशिक्षण के द्वा पर आयोजित किये जाते हैं। व्यावसायिक वैज्ञानिक एवं तकनीकी कमचारियों को विभाग के बाहर संस्थाओं में प्रशिक्षण प्राप्त करने की सुविधा प्रदान की जाती है। इसके अतिरिक्त कोषागार विभाग ने प्रशिक्षण सम्बंधी सामान्य नीति निर्धारित की है जिसके अंतर्गत कमचारियों को प्रशिक्षण के लिए आवश्यक सवतन अवकाश दिया जाता है। वरिष्ठ विभागीय कमचारियों द्वारा भी प्रबंध एवं सगठन के सम्बंध में प्रशिक्षण दिया जाता है।

कमचारियों को सेवा काल में शिक्षा प्राप्त करने की भी सुविधा होती है। यह ह्यूटले परिपदों का दायित्व है। बहुत से विभाग अपने कमचारियों के लिए अवकाश-काल में शिक्षा का प्रबंध करते हैं।

संयुक्त राज्य अमेरिका में लोक सेवा को विभिन्न महाविद्यालयों या विश्व विद्यालयों द्वारा सेवा में प्रवेश के लिए तैयारी करते समय प्रशिक्षण दिया जाता है। पूर्व-प्रवेश प्रशिक्षण विश्वविद्यालय काल में ही प्रारम्भ हो जाता है। सामान्यतः अमेरिका में शासकीय सेवा के इच्छुक व्यक्ति राजनीति विज्ञान एवं नागरिक-प्रशासन में स्नातकोत्तर पाठ्यक्रम का विशेष रूप से अध्ययन करते हैं। विश्वविद्यालयों द्वारा तकनीकी पाठ्यक्रमों में डिप्लोमा प्रदान किया जाता है तथा नगर-प्रशासन में प्रशिक्षण, नागरिक स्वास्थ्य, पुलिस शासन आदि में प्रशिक्षण देते हैं। कमचारियों को दिया जाता है। विभिन्न विश्वविद्यालयों में नगर नियोजन (Town Planning) बजट-निर्माण, नागरिक स्वास्थ्य, पुलिस शासन आदि में प्रशिक्षण देते हैं। कमचारियों को प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण प्रदान करने की व्यवस्था विश्वविद्यालयों में ही होती है। अमेरिकी सिराक्यूज विश्वविद्यालय स्थित मैक्सवेल स्कूल नगर नियोजन विश्वविद्यालय प्रशासन विभाग में स्थित पाठ्यक्रम में प्रशिक्षण देता है। हावर्ड स्कूल के प्रशिक्षण नीति एवं नियमों के अनुसार प्रशिक्षण देता है। हावर्ड स्कूल के प्रशिक्षण नीति एवं नियमों के अनुसार प्रशिक्षण देता है।

1937 ई. में स्थापित बुकिंग्स इन्स्टीट्यूट (Buckings Institute) का प्रशिक्षण

प्रशिक्षण में बहुत सहायता दी जाती है। यह सस्या केवल प्रशासकीय कार्य प्रणालियाँ की ही शिक्षा नहीं देती वरन् कमचारी की दूरदर्शिता एवं विवेक शक्ति को विकसित करने का भी प्रयत्न करती है। विश्वविद्यालयों के अतिरिक्त सघीय अभिकरण, राज्य सरकारें एवं स्थानीय शासन की विशेष सस्याएँ प्रशिक्षण के कार्य में लगी हुई हैं। जुलाई 1958 ई. में अमेरिकी कांग्रेस द्वारा शासकीय कमचारी प्रशिक्षण अधिनियम पारित किया गया है। इस अधिनियम द्वारा शासन को सघीय अभिकरणों (agencies) के प्रशिक्षण पर अपने कुल बजट का 10% तक धन व्यय करने का अधिकार दिया गया है लेकिन कोई कमचारी एक वर्ष से अधिक अवधि के प्रशिक्षण कार्यक्रम में भाग नहीं ले सकता है। अमेरिका में अधिकांशतः विशेषज्ञों की लोक सेवा में भर्ती की जाती है अतः कार्यालय के संगठन एवं कार्य-विधि से परिचित कराने के लिए प्रशिक्षण आवश्यक होता है। इस प्रशिक्षण की व्यवस्था विभाग द्वारा की जाती है। लोक सेवा आयोग भी अतः विभागीय आधार पर प्रबन्ध, संगठन, वित्तीय प्रबन्ध, सविनय प्रबन्ध आदि विषयों के सम्बन्ध में प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित करता है।

भारतीय प्रशासन में उच्च सेवाओं की व्यवस्था है। भारतीय प्रशासकीय सेवा भारतीय पुलिस सेवा के परिवीक्षार्थियों (probationers) के लिए प्रशिक्षण की व्यवस्था है। 1947 ई. के पूर्व दिल्ली में एक प्रशिक्षण सस्यान था। कुछ वर्षों बाद उसे बंद करके मन्सूरी में राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी की स्थापना की गयी है। जब इसका नाम बदल कर लालबहादुर शास्त्री प्रशासन अकादमी कर दिया गया है। भारतीय प्रशासनिक सेवा के सदस्यों को छठवें वर्ष जिलाधीश के पद पर नियुक्त कर दिया जाता है। प्रशिक्षण काल के दौरान उसे भारत-भ्रमण के लिए भी भेजा जाता है। अकादमी में प्रशिक्षण 9 माह का होता है। इसमें 5 माह तक मौलिक पाठ्यक्रम के विषयों में शिक्षा दी जाती है। भारतीय प्रशासनिक सेवा के परिवीक्षार्थियों को जिला के विभिन्न कार्यालयों से सलग्न कर दिया जाता है जिससे वह काम द्वारा प्रशिक्षण प्राप्त कर सकें। करीब 18 माह तक वह अपर सचिव (under secretary) के रूप से सचिवालय में कार्य करता है। इस काल में मुख्य रूप से काम द्वारा प्रशिक्षण (job training) पर होता है। जिला एवं सचिवालय स्तर पर विभिन्न पदों पर कार्य करने का जब नवीन अधिकारी को शासन के किसी विभाग में भी उत्तरदायित्वपूर्ण पद को समालने योग्य बनाना होता है। विदेश सेवा के परिवीक्षार्थियों को मन्सूरी के राष्ट्रीय सस्यान में चार माह एवं दिल्ली के अन्तर्राष्ट्रीय स्कूल में 4 माह का प्रशिक्षण दिया जाता है। इसके अतिरिक्त वे विदेश मन्त्रालय में 6 माह कार्य करते हैं, सैनिक इकाइयों एवं भारत की दशन-यात्रा करते हैं तथा किसी विदेशी मिशन में 1 वर्ष तक कार्य करते हैं ताकि वे विदेशी भाषा का अध्ययन एवं सामान्य प्रशिक्षण प्राप्त कर सकें।

भारतीय पुलिस सेवा (I P S) का प्रशिक्षण माउण्ट आबू स्थित केन्द्रीय पुलिस प्रशिक्षण कॉलेज में होता है एवं दण्ड विधान, दण्ड प्रक्रिया, अस्त्र शस्त्र एवं

ट्रिल तथा मेलबूद का प्रशिक्षण दिया जाता है। प्रशिक्षणार्थियों को सत्रिक कम्पनी में भी कुछ समय के लिए प्रशिक्षण दिया जाता है। तत्पश्चात् एक वर्ष तक किसी जिला में परिष्कृत पुलिस अधिकारी की अधीनता में अनवर अधीनस्थ पदा पर कार्य करके काम का अनुभव प्राप्त करते हैं।

भारतीय सत्या-परीक्षण एवं लेखा सेवा का प्रशिक्षण गिमला में विभागीय प्रशिक्षण स्कूल में होता है। आय-कर अधिकारियों का 18 माह का प्रशिक्षण नागपुर में दिया जाता है। रेलवे मण्डल द्वारा बड़ोदा में एक स्टाफ कॉलेज संचालित किया जाता है। केन्द्रीय सचिवालय सेवा के नवीन कर्मचारियों को दिल्ली स्थित सचिवालय प्रशिक्षण स्कूल में प्रशिक्षण दिया जाता है। उन्हें संगठन एवं प्रबंध तथा पद्धति, कार्यालय की कार्यविधियां, वित्तीय नियमों एवं विनियमों आदि में प्रशिक्षण दिया जाता है।

भारतीय प्रशासनिक सेवा की प्रशिक्षण प्रणाली की आलोचना की जाती है। यह कहा जाता है कि यह अपेक्षाकृत अधिक संव्याप्तिक है। वक्षों में पढ़ाये जाने वाले विषयों पर अधिक बल दिया जाता है। इसके विपरीत, पयटन, न्यायालय, जिला परगना या ताल्लुका, तहसील के प्रधान कार्यालयों के निरीक्षणों एवं भ्रमण पर अध्ययन बहुत अधिक बल देना चाहिए। इसके अतिरिक्त प्रशिक्षण की आधुनिक तकनीकों की प्रगति से संगति होनी चाहिए। अतः भौतिक एवं सामाजिक विषयों का ऐसा समन्वित प्रशिक्षण कार्यक्रम होना चाहिए जिसमें कि विद्यालय की कमी को दूर किया जा सके। इसका अतिरिक्त सेवा में प्रवेश के पश्चात् प्रशिक्षण (post entry training) को पर्याप्त व्यवस्था होनी चाहिए। विभिन्न पदाधिकारियों के लिए नवीनीकरण पाठ्यक्रम की भी व्यवस्था होनी चाहिए। अनुमान समिति (1965 66 ई.) द्वारा यह सिफारिश की गयी है कि भारतीय लोक सेवा के सदस्यों का उद्योग एवं वाणिज्य से सम्बन्धित मामलों का भी ज्ञान कराया जाना चाहिए जिससे कि नये अधिकारी विकासोन्मुख भारतीय अर्थ व्यवस्था की समस्याओं से परिचित हो सकें। 'प्रशिक्षण काल में मुरम्ब बल इस बात पर होना चाहिए कि प्रशिक्षणार्थी में सेवाभाव उत्पन्न हो एवं साहसी अथवा नोकरशाही की प्रवृत्ति का विकास न हो सके।'³⁸

मन्त्रियों एवं लोक सेवा के सम्बन्ध

लोक-सेवा एवं मन्त्रियों में परस्पर क्या सम्बन्ध होने चाहिए? यह ससदीय व्यवस्था की एक प्रमुख समस्या है। ब्रिटिश शासन प्रणाली को अनुभवहीन व्यक्तियों (amateurs) का शासन कहा जाता है। मन्त्रीयण साधारण व्यक्ति (layman) और लोक सेवा के सदस्य विशेषज्ञ (expert) होते हैं। मन्त्री राजनीतिक व्यक्ति हैं। वे

साधारणतया अपने विभाग के कार्यों से अनभिज्ञ होते हैं। उनसे यह आशा भी नहीं की जाती है कि उन्हें विभागीय कार्यों का ज्ञान हो। अतः वे अनुभवहीन होते हैं। व पेशेवर प्रशासक नहीं होते। इसके विपरीत, उनके अधीन कार्य करने वाले अथ विभागीय कर्मचारियों—लोक सेवा के सदस्यों—को अपने विभाग के कार्यों का पूर्ण ज्ञान हाता है। दीर्घकाल से प्रशासन काय से सम्बन्धित होने के कारण वे विभागीय समस्याओं से परिचित होते हैं। वे अनुभवी होते हैं एवं मंत्रियों की तुलना में स्थायी कमचारी कहे जाते हैं। सिडनी लो का कथन है कि 'ब्रिटेन का शासन अनुभवहीन व्यक्तियों का शासन है। अधीनस्थ कमचारी प्रशिक्षित होते हैं एवं उच्च अधिकारी अप्रशिक्षित। अधीनस्थ कमचारियों से उनकी योग्यता एवं काय से परिचयात्मक प्रमाणपत्र की मांग की जाती है लेकिन उत्तरदायी प्रमुख (मंत्रियों) से किसी प्रमाणपत्र की मांग नहीं की जाती है।'³⁷ "वित्त मन्त्रालय में द्वितीय श्रेणी के लिपिक का पद प्राप्त करने के लिए एक नवयुवक को अकगणित की परीक्षा में अनिवार्यतः उत्तीर्ण होना ही चाहिए, पर वित्त मन्त्री अर्धेड आयु का ऐसा साधारण व्यक्ति भी हो सकता है जो अका के विषय में अपनी उस जानकारी को भी विस्मृत कर चुका हो जो उसने ईडन या आक्सफोर्ड में प्राप्त की हो एवं जो दशमलव के बिन्दुओं को कोपागार के हिसाब के सन्दर्भ में देखकर उनका अर्थ जानने के लिए उत्सुक हो।"³⁸

मंत्रियों की अनुभवहीनता एवं लोक सेवका की विषय योग्यता के कारण सहज ही यह प्रश्न उत्पन्न होता है कि उनके मध्य क्या सम्बन्ध होना चाहिए। मन्त्री राजनीतिक व्यक्ति होते हैं। उन्हें जनता की समस्याओं का ज्ञान होता है लेकिन उनके पास इतना समय नहीं है कि वे प्रशासनिक क्षमता को पूर्णरूपेण जात्मसात् कर सकें। इसके कई कारण हैं।

(1) मन्त्री का दायित्व ही ऐसा है कि वह विशेषज्ञ की दृष्टि अर्जित नहीं कर सकता। वह नीति का निर्माता है। इस सम्बन्ध में वह अपने अधीनस्थ कमचारियों (लोक सेवका) से परामर्श करता है। अतः लोक सेवक का काय परामर्श देना एवं नीति के निर्धारण के पश्चात् उसका क्रिया-व्ययन करना है।

37 'Government in England is government by amateurs. The subordinates are trained, the superiors are untrained. We require some acquaintance with the technicalities of their work from the subordinate officials but none from responsible chiefs.'—Sidney Low *Government of England*, 1914, p. 201

38 'A youth must pass an examination in Arithmetic before he can hold a second class clerkship in the Treasury but a Chancellor of Exchequer may be a middle aged man of the world who has forgotten what little he ever learnt about figures at Eton or Oxford.'—Sidney Low *Ibid* pp. 201-202

(2) किसी मंत्री को किसी विभाग का अध्यक्ष विशेष ज्ञान या योग्यताके आधार पर नहीं बनाया जाता है।

(3) मंत्री का पद अस्थायी है अर्थात् वह अपने विभाग का स्थायी अध्यक्ष नहीं होता है। संसद में उसके दल को बहुमत प्राप्त होने के कारण वह पद ग्रहण करता है और जब तक संसद में उसका दल बहुमत में रहता है, वह पदावृत्त रहता है। बहुमत के समाप्त होने पर उसे पदत्याग करना पड़ता है। कोई मंत्री एक ही विभाग से सम्बन्धित नहीं होता। उसे विभिन्न विभागों में मंत्री का पद ग्रहण करना पड़ता है। इसके अतिरिक्त उसे अनेक दलीय कार्य भी करने पड़ते हैं। मंत्री संसद का सदस्य है, वह संसद में उपस्थित रहता है प्रश्नों का उत्तर देता है एवं बहस में भाग लेता है। इसके साथ साथ वह अपने निर्वाचन क्षेत्र का भी ध्यान रखता है। फलतः उसका पास इतना समय शेष नहीं रहता कि वह अपने विभाग सम्बन्धी कार्यों में विशेष योग्यता अर्जित कर सकें।

विभाग वितरण के समय मंत्रियों को ऐसे विभाग दे दिये जाते हैं जिनका उन्हें कोई ज्ञान नहीं होता। विश्वविद्यालय का प्रोफेसर उद्योग मंत्री एवं वकील युद्ध में मंत्री नियुक्त किया जा सकता है। मंत्रियों के मध्य विभागों का वितरण उनके विभाग सम्बन्धी ज्ञान या योग्यता के आधार पर नहीं किया जाता है अपितु राजनीतिक जीवन एवं दल में उसके स्थान एवं स्थिति तथा उसकी सामान्य प्रशामकीय पटुता एवं कार्यकुशलता के आधार पर किया जाता है। इंग्लैण्ड में लार्ड पामस्टन (Lord Palmerston) को जीप निवशिक मंत्री बनाया गया था परन्तु ब्रिटिश साम्राज्य के उपनिवेशों का उसे कोई पान नहीं था। मंत्रीपद ग्रहण करने पर उसने अपन अधीनस्थ सहायक से यह पूछा था कि नक्शा में ब्रिटेन के उपनिवेश जहाँ जहाँ हैं उन्हें वह बताये। स्पष्ट है मंत्रियों को प्रशासकीय वारिकियों के लिए अपने अधीनस्थ स्थायी सहयोगियों पर निर्भर रहना पड़ता है।

लोक सेवा की कुछ अनिवार्य विशेषताएँ होती हैं, वे स्थायी होते हैं, दीर्घ-काल तक विभाग से सम्बन्धित होने के कारण विभाग के विशेषज्ञ होते हैं एवं राजनीतिक मामलों में तटस्थ होते हैं। किसी दल का भी मंत्रीमण्डल हो व पूरा तटस्थता एवं निष्पक्षता से अपने विभागीय मंत्रियों को परामर्श देते हैं। उन्हें इस बात की चिन्ता नहीं रहती कि उनका परामर्श स्वीकार ही किया जाना चाहिए। यदि उनका परामर्श स्वीकार भी नहीं किया जाता तो भी वे उसे पूरा निष्ठा में नियाचित करते हैं। यह लोक सेवा की तटस्थता विषयक ब्रिटिश धारणा है। मंत्री एवं प्रशासक के सम्मेलन पर सर वारेन फिशर ने अपना मत व्यक्त करते हुए कहा है कि 'नाति न निर्माण मंत्रियों का कार्य है एक बार नीति निश्चित होने पर लोक मन्त्र का यह निश्चिन एवं स्पष्ट काय है कि वह उस नीति का, चाहे वह उससे सहमत हो अथवा नहीं, पूरी इच्छा से नियाचित करें। यह एक प्रमाणित तथ्य है एवं हम पर कोई विवाद नहीं हो सकता'

साथ ही साथ लोक सेवक का परम्परागत कर्तव्य यह है कि जब नियम किये जा रहे हों, वह अपने राजनीतिक अध्यक्ष के समक्ष सभी सूचनाएँ एवं अनुभव बिना किसी भय या पक्षपात के उपस्थित कर दे, मले ही उसकी राय मन्त्री के विचार के अनुकूल हो या प्रतिकूल।³⁹ अतः लोक सेवा को राजनीतिक दृष्टि से पूर्णतः निरपेक्ष एवं तटस्थ रहते हुए कार्य करना चाहिए। यही राजनीतिक तटस्थता ब्रिटिश लोकतन्त्रीय शासन का आधारभूत तत्त्व है एवं उसके सक्षम संचालन के लिए उत्तरदायी है।⁴⁰ लाड मोरीसन के अनुसार लोक सेवा शासन के प्रति पूर्ण निष्ठा रखती है। वे चाहे शासन को पसंद करें या न करें लेकिन श्रेष्ठ यही है कि वे ऐसा न कहें। मैंने अपने लोक सेवक एवं नगरपालिका अधिकारियों से सदैव यही कहा है कि “मैं तुम्हारी राजनीति नहीं जानना चाहता। न तुम मुझे बताओ। मैं यह चाहता हूँ कि तुम्हें राजनीति का ज्ञान होना चाहिए परन्तु मैं चाहूँगा कि तुम दलीय राजनीतिज्ञ न बनो। तुम जो उचित समझो मुझे परामर्श दो एवं मैं तुम्हें जो उचित समझूँगा नियम दूँगा।”⁴¹ ब्रिटिश लोक सेवा की तटस्थता का उदाहरण देते हुए उन्होंने कहा है कि ‘पोस्टडाम सम्मेलन में प्रधानमन्त्री चर्चिल के पश्चात् जब एटली ने ब्रिटिश प्रधानमन्त्री के रूप में भाग लिया और जब पुराने लोक सेवकों को उन्हें परामर्श देते हुए देखा तो अमरीकी चकित रह गये।’⁴² लाड मोरीसन के अनुसार जो मन्त्री एक व्यापारी की भाँति अपने अधीनस्थों के विचारों को नहीं सुनता है वह भ्रष्ट होता है। उनको बहस करने के लिए प्रोत्साहित करना चाहिए परन्तु नियम स्वयं मन्त्री को ही करने चाहिए।⁴³

39 ‘Determination of policy is the function of Ministers, and once a policy is determined, it is the unquestioned and unquestionable business of the Civil Servant to strive to carry out that policy with precisely the same goodwill whether he agrees with it or not. That is axiomatic and will never be indisputed. At the same time it is the traditional duty of Civil Servants while decisions are being formulated, to make available to their political chiefs all the information and experience at their disposal, and to do this without fear or favour irrespective of whether the advice thus tendered, may accord or not with Minister's initial view.—Sir Warren Fisher Permanent Secretary to the Treasury and Head of Home Civil Service, evidence given before the Royal Commission on the Civil Service (1929-31) (Minutes of Evidence HMSO 1931 p 1264)

40 ‘The political neutrality of Civil Service is a fundamental feature of British Democratic Government and is essential for its efficient operation’—Report of the Committee on the Political Activities of Civil Servants, Cmd 7718 HMSO 1949, p 30

41 Lord Morrison *British Parliamentary Democracy* 1962, p 20

42 *Ibid* pp 19-20

43 *Ibid*, p 18

बहुधा यह कहा जाता कि है चूँकि मंत्री विभागीय मामला में अनुभवहीन होते हैं और मंत्रिमण्डलीय, ससदीय एवं दलीय दायित्वा की सम्पादित करने के पश्चात् उनके पास प्रशासकीय कार्यों के लिए समय ही नहीं बच पाता अतः वास्तव में निम्न उनके नाम पर लोक-सेवका द्वारा ही लिया जाता है। अतः यह सुझाव रखा गया है कि जिन विभागों के सम्बन्ध में मंत्रियों को जानकारी हो वही विभाग उन्हें सौंपे जाने चाहिए। फ्रांस तथा अन्य यूरोपियन देशों में सेना एवं नौसेना विभागों के मन्त्री सैनिक व्यक्ति ही होते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में कायपालिका विभागों के अध्यक्षों के रूप में विशेषज्ञता का नियुक्त किया जाता है। क्या न इसका ही अनुसरण ससदीय दशों में भी किया जाय ? परन्तु ससदीय देशों की समस्याएँ भिन्न हैं। ससदीय शासन उत्तरदायित्व के सिद्धान्त पर आधारित है। मंत्रिमण्डल सामान्य निर्वाचन के समय जनता को दिये गये वचनों के पालन के लिए वचनबद्ध होता है। अतः ससदीय शासन के सदन में बेजिहाद द्वारा उद्धृत सर जॉर्ज कॉर्नवेल्ल (Sir George Cornewell) का निम्न कथन चरित्रात् होता है—“विभागीय कार्य करना मंत्री का कार्य नहीं है अपितु उसका कार्य तो यह देखना है कि विभाग ठीक प्रकार से कार्य करता है।”⁴⁴ रैमजे मक्डोनाल्ड के अनुसार, “मंत्रिमण्डल तो एक पुल की भाँति है जो जनता को विशेषज्ञ से तथा सिद्धान्त को व्यवहार से सम्बद्ध करता है। वह विभागों को निर्दिष्ट दिशा में अग्रसर करता है।”⁴⁵ लास्की के शब्दों में सभी निम्न मन्त्री के होते हैं। लोक सेवा का काम तो मामलों से सम्बन्धित सामग्री एकत्रित करना है जिसके आधार पर ठीक निम्न किया जा सके।⁴⁶

लोक सेवा के सदस्या द्वारा मंत्रियों को अत्यधिक प्रभावित किया जाता है एवं मन्त्रीगण सामान्यतः उनकी बातों को मानने के लिए बाध्य होते हैं। कहा जाता है कि मन्त्रीगण स्थायी अधिकारियों के हाथों में यंत्र की भाँति हैं।⁴⁷ रैमजे म्योर का कथन है कि मन्त्रीगण 99% मामलों में लोक सेवा के सदस्या के विचारों को स्वीकार करते हैं एवं उनकी सन्तुष्टि पर हस्ताक्षर मात्र कर देते हैं।⁴⁸ इंग्लैण्ड की लोक सेवा के सदन में व्यक्त उपरोक्त विचार सभी ससदीय दशों पर लागू होते हैं। परन्तु रैमजे म्योर के कथन की पूर्णरूपेण स्वीकार नहीं किया जा सकता। मंत्री एवं

44 It is not the business of Cabinet Minister to work his department. His business is to see that it is properly worked.—Sir George Cornewell, quoted by Walter Bagehot *The English Constitution*, cited in V D Mahajan *op cit*, p 50

45 ‘The Cabinet is the bridge, linking up the people with the expert, joining principle to practice’—Ramsay MacDonald, cited *Ibid* p 50

46 Laski *Parliamentary Government in England*, p 313

47 Laski *Ibid* p 313

48 Ramsay Muir *How Britain is Governed op cit*, p 43

सम्बन्धित स्थायी कमचारी के व्यक्तित्व तथा योग्यता पर दोनो के सम्बन्ध निर्भर करते हैं। यदि मंत्री याम्य, प्रभावशाली एवं शीघ्र निणय बुद्धि से युक्त है तो वह इच्छानुसार कार्य कर सकता है, परन्तु जिस मंत्री में योग्यता एवं कार्य को समझने की क्षमता नहीं होती है उन पर स्थायी कमचारियों का प्रभाव स्थापित होना स्वभाविक है। इंग्लैण्ड में लॉयड जॉज, चर्चिल, रेमजे मैकडोनाल्ड ऐसे ही प्रभावशाली प्रधानमंत्री थे एवं भारत में नेहरू, सरदार पटेल, मौलाना आजाद, गोविंदवल्लभ पंत, कृष्ण मेनन, कृष्णमाचारी ऐसे ही मंत्री थे। शासन में लास्की के अनुसार, "राजनीतिक यंत्र को लोकप्रिय इच्छा के निस्पृह एवं निष्पक्ष अनुभव से सम्बद्ध करके शासन को गतिशील बनाते हैं। लोकसेवकों की सत्ता प्रभाव की है, शक्ति की नहीं। वे परिणामों को इंगित करते हैं, आदर्श नहीं देते। जो भी निणय है वह मंत्री का निणय होता है।"⁴⁹

भारत में मंत्री एवं लोक सेवा में सम्बन्ध

भारत में मंत्रियों एवं लोक सेवा के सम्बन्ध ब्रिटिश प्रणाली पर आधारित हैं। भारत में मंत्री एवं सचिव सम्बन्धी तीन प्रमुख विवाद विचारणीय हैं। प्रथम, टी टी कृष्णमाचारी तथा एच एम पटेल विवाद, द्वितीय, सुरक्षा मंत्री के रूप में कृष्ण मेनन सम्बन्धी विवाद, एवं तृतीय, गुलजारीलाल नन्दा तथा एल पी सिंह से सम्बन्धित विवाद।

टी टी कृष्णमाचारी वित्त मंत्री थे और एच एम पटेल उस विभाग के मुख्य सचिव। मूदबा बाण्ड से दोनों ही मंत्री तथा मुख्य सचिव सम्बन्धित थे। टी टी कृष्णमाचारी ने छामला जाच आयोग द्वारा प्रतिवेदन प्रस्तुत किये जाने पर वित्तमंत्री के पद से त्यागपत्र दे दिया था। आयोग ने जीवन बीमा निगम द्वारा मूदबा उद्योग में धन लगाने के निणय को शीघ्रता से लिया गया निणय घोषित किया था। जीवन बीमा निगम ने यह सारा सौदा मूदबा को आर्थिक दृष्टि से सहायता पहुँचाने के लिए किया था। छामला आयोग ने इस सौदेबाजी को विधिक एवं सामाज्य व्यापारिक आचरण के विपरीत ठहराते हुए कहा था कि "यद्यपि यह सौदेबाजी जीवन बीमा निगम के निर्देशक कामथ द्वारा मुख्य सचिव एच एम पटेल के निर्देश पर की गयी थी" किन्तु मंत्री को अपने सचिव के कार्य के लिए बधानिक रूप से उत्तरदायी ठहराते हुए आयोग ने मत व्यक्त किया कि "अधीनस्थ के कार्यों के लिए मंत्री को उत्तरदायित्व वहन करना ही चाहिए।"⁵⁰ इस प्रतिवेदन के प्रकाशित होने के पश्चात ही श्री टी टी कृष्णमाचारी ने पद से त्यागपत्र दिया जिसे स्वीकार कर लिया गया था।

49 Laski *op cit* p 313

50 In my opinion, in any case it is clear that constitutionally the minister is responsible for the action taken by his secretary with regard to this transaction. It is quite clear that a minister must

श्री कृष्ण मेनन के सुरक्षा मंत्री बनने पर सुरक्षा विभाग एकदम प्रकाश में आ गया था। कृष्ण मेनन ने सुरक्षा मंत्रालय का पुनर्गठन एवं उसके कार्यों का वर्गीकरण प्रारम्भ कर दिया था। जनरल थिमैया एवं सुरक्षा मंत्री म मेनाघ्यक्ष के चुनाव पर मतभेद उत्पन्न हो गये थे। जनरल थिमैया ने तीन नाम प्रस्तावित किये थे। क्रम में जनरल कौल का नाम तीसरे नम्बर पर था लेकिन कृष्ण मेनन ने ज्ञानी एवं कुमारमंगलम को न चुन कर कौल को सेनाध्यक्ष चुना। थिमैया ने इस पर त्यागपत्र दे दिया जिसे प नेहरू के कहने पर उन्होंने वापस ले लिया था। प नेहरू ने कृष्ण मेनन का समर्थन किया। उनका कथन था कि हमारे संविधान व व्यवहार में नागरिक अधिकारी सर्वोच्च है एवं उन्हें रहना भी चाहिए।⁵¹ नेहरू ने कृष्ण मेनन को सुरक्षा विभाग में अच्छे कार्य की प्रशंसा की। 1962 ई चीन द्वारा भारत पर हमला के पराजित होने पर मेनन का तीव्र विरोध किया जाने लगा था। उन्हें इस पराजय के लिए उत्तरदायी ठहराया गया। कांग्रेस ससदीय दल की कार्यकारिणी ने भी नेहरू पर मेनन का पदच्युत करने के लिए दबाव डाला। श्री नेहरू ने मेनन का पक्षपोषण किया परंतु नेहरू जी को अंत में दल के तीव्र विरोध के कारण मेनन को मंत्रिमण्डल से हटाना पड़ा।

तीसरा विवाद श्री गुलजारीलाल नंदा, एवं श्री एल पी सिंह में सम्बंधित है।⁵² गुलजारीलाल नंदा गृह मंत्री थे। नवम्बर 1966 ई में सबदलीय गौरक्षा महा अभियान समिति के तत्वावधान में एक आंदोलन चलाया गया। नवम्बर 6, 1966 ई का दिल्ली में एक जलून निकाला गया जो हिंसक हो उठा। पुलिस की गोली से 7 व्यक्ति मार गये एवं 148 व्यक्ति घायल हुए। लोकसभा एवं राज्यसभा ने व्यवस्था एवं शांति की स्थापना में असफलता के लिए गृह मंत्रालय की तीव्र आलोचना की। कांग्रेस दल में भी श्री नंदा की तीव्र आलोचना की गयी। 8 नवम्बर को प्रधानमंत्री ने श्री नंदा को विभाग परिवर्तन की सूचना दी। नंदाजी ने इस पर त्यागपत्र दे दिया। अपने त्यागपत्र में प्रधानमंत्री से उन्होंने यह शिकायत की कि सचिवालय से पूरा सहयोग न मिल पाने के कारण नीति निर्धारण सम्बंधी उनके निर्णय अन्तिम नहीं होते थे। 'बया आपन कमी यह कल्पना की है कि आपन जो उपकरण प्रदान किये हैं उनमें मैं कैसे काम कर सकता हूँ।' उन्होंने दा उदाहरण भी प्रस्तुत किया "प्रथम, जलूस सम्बंधी निर्देशों की प्रति माँगने पर वह मंत्री के पास

take the responsibility for action done by his subordinates"—
Chagla Commission quoted by C P Bhambhari *Bureaucracy and Politics in India*, 1971, p 135

51 Lok Sabha Debates, Sept 1959, Col 5857

52 Bhambhari *Bureaucracy and Politics in India*, op cit, Ch V
pp 236 251

एकमाह पश्चात सचिव द्वारा भेजी गयी थी। द्वितीय, जलूस निकलने वाले दिन प्रातः ही मंत्री ने उप राज्यपाल, सचिव एवं अन्य अधिकारियों को व्यवस्था के सम्बन्ध में विचार करने के लिए बुलाया था और तब मुझे यह आश्वासन दिया गया कि सभी उचित प्रबंध कर लिये गये हैं।" इससे अधिक मंत्री से क्या अपेक्षा की जाती है? नंदाजी ने इस घटना के पूरे अपने विभागीय सचिव के परिवर्तन की भाग की थी जिस अस्वीकार कर दिया गया था। उनका कहना था कि सचिव महोदय ने वांछित सहयोग नहीं दिया अपितु दायित्वा के सम्पादन में बाधा उत्पन्न की। नंदाजी के त्यागपत्र पर लोकसभा एवं राज्यसभा में ध्यानाकर्षण एवं कामरोंको प्रस्ताव उपस्थित किये गये। उस समय प्रधानमंत्री ने मंत्री एवं सचिव के सम्बन्धों पर मत व्यक्त करते हुए कहा था कि 'नीति का अनुगमन किया जा रहा है या नहीं, यह देखना मंत्री का दायित्व है। सचिव द्वारा प्रस्तुत सुभावों का समर्थन करना या न करना मंत्री का काम है।' वह सचिव को भिन्न निर्देश दे सकता है। प्रधानमंत्री ने अपने सहयोगी मंत्री की अपेक्षा लोकसभा के सदस्यों का पक्षपोषण किया था। यदि यह घटना किसी प्रभावशाली मंत्री के साथ घटी होती तो मन्त्रिमण्डलीय अस्थिरता की स्थिति उत्पन्न हो सकती थी। ससदीय शासन व्यवस्था की दृष्टि से मंत्री बनाम सचिव के सम्बन्ध में प्रधानमंत्री द्वारा साथी सदस्य मंत्री की उपेक्षा किया जाना उचित नहीं है। मंत्री व सचिव में परस्पर विश्वास एवं सहयोग होना चाहिए। यदि किसी मंत्री को किसी सचिव में विश्वास नहीं है तो उसे परिवर्तन की मांग करने का प्रायोचित अधिकार है। सचिव को लोक सेवा की स्वस्थ परम्पराओं के अनुसार अपनी व्यक्तिगत अवधि एवं दृष्टि को विभागीय दायित्वा के सम्पादन में बाधक नहीं होने देना चाहिए। निस्संदेह नंदाजी सर्वधानिक रूप से अपने विभाग के कार्यों एवं नीतियों के लिए उत्तरदायी थे। इस घटना के सन्दर्भ में यह विचारणीय है कि उप राज्यपाल एवं ग्रह मन्त्रालय के सचिव ने दो भिन्न एवं परस्पर विरोधी वक्तव्य दिये थे। प्रश्न यह है कि स्थायी लोक सेवा के सदस्यों को वक्तव्य देने की क्या आवश्यकता थी जब कि उनसे नीति एवं विभागीय कार्य के सन्दर्भ में सावजनिक वक्तव्य देने की अपेक्षा नहीं की जाती और न यही आशा की जाती है कि सचिव मंत्री की उपेक्षा करते हुए विभागीय प्रस्तावों के रूप में मंत्री से भिन्न अपने वैकल्पिक प्रस्ताव मंत्री की जानकारी के बिना ही मन्त्रिमण्डल के अधिवेशन में उपस्थित करें, जैसा कि उपरोक्त उल्लिखित यह सचिव ने किया था। लोक सेवा का यह आचरण तो ससदीय व्यवस्था की जड़ ही खाद देता है। यह तो विभाग के राजनीतिक अध्यक्ष (मंत्री) एवं स्थायी अध्यक्ष (सचिव) को प्रतिस्पर्धी समान स्थितियाँ प्रदान करने के समान है। सत्य तो यह है कि मंत्री का निणय विभाग का निणय होना चाहिए। सचिव का काम तो मंत्री को परामर्श देना होना चाहिए। यदि सचिव को मंत्री के विरुद्ध निणय करने की

परम्परा का विकास होता है तो वह ससदीय व्यवस्था के उत्तरदायित्व के आधारभूत सिद्धांत को ही जड़ से उखाड़ फेंकना होगा। क्या सचिव की उसके परामर्श के लिए आलोचना की जा सकती है? नहीं। मंत्री का ही उसका दायित्व वहन करना पड़ता है। भारत में नंदा सिंह विवाद से रंजी म्योर के इस कथन की पुष्टि होती है कि लोक सेवा के सदस्य मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के आवरण में पनपत रहते हैं। भारत में अधिकांश सचिव आई सी एस या आई ए एस होते हैं। जब भी इस वर्ग के एक सदस्य के विरुद्ध कोई कार्य किया जाता है, वह सब एक गुट हो जाते हैं। यदि किसी सचिव के विरुद्ध कोई कदम उठाया जाय तो यह कहा जाता है कि इससे सम्पूर्ण लोक-सेवा का साहस गिर जायेगा। मूल्य तो यह है कि भारत में कमजोर एवं मतभेदों से युक्त विभाजित मंत्रिमण्डल आई सी एस एवं आई ए एस अधिकारियों के लिए बरदान है। राजनीतिज्ञों एवं उच्च लोक सेवा में यदि अपवित्र गठबन्धन हो जाते हैं तो लोकतन्त्र के लिए वह अभिशाप ही है। दलीय मतभेद लोक सेवा को और अधिक सशक्त बना देते हैं।

लोक-सेवा से सम्बन्धित अन्य बातें

प्रायः सभी देशों में वरिष्ठता एवं योग्यता के आधार पर पदोन्नति की जाती है। पिफनर के मतानुसार, केवल वरिष्ठता के आधार पर पदोन्नति का अर्थ है—उच्च पदों पर अयोग्य एवं अममथ व्यक्तियों की नियुक्ति। इससे कमचारियों में महत्वाकांक्षा समाप्त हो जाती है।⁵³ अतः पदोन्नति ने लिए योग्यता (merit) को महत्व दिया जाना चाहिए। उच्च प्रशासकीय पदों पर यद्यपि योग्यता एवं गुणों के आधार पर ही पदोन्नति की जानी चाहिए परंतु जायू एवं ज्येष्ठता को भी व्यवहार में पर्याप्त मायता दी जानी चाहिए। संयुक्त राज्य अमेरिका में कमचारी की कार्यक्षमता का माप करना एक व्यापक कार्य बन गया है। प्रत्येक कर्मचारी का सेवा-अभिलेख एवं कार्यक्षमता माप (Service Records and Efficiency Ratings) रखा जाता है। ब्रिटेन में 700 पौण्ड वार्षिक से अधिक वेतन पाने वालों की सेवा का ही वार्षिक विवरण रखा जाता है। भारत में प्रत्येक कमचारी का सेवा विवरण रखा जाता है। सामान्यतः पदान्ति के लिए परीक्षाएँ एवं साक्षात्कार, सेवा अभिलेखों, कार्यक्षमता माप एवं विभागाध्यक्ष या पदोन्नति मण्डल के निम्न आदि पद्धतियों का प्रयोग किया जाता है।

संयुक्त राज्य अमेरिका में उच्च प्रशासकीय अधिकारियों एवं विभागाध्यक्षों की पदोन्नति परीक्षाओं एवं कार्यक्षमता अभिलेखों के आधार पर होती है। कार्यक्षमता पद्धति का अमेरिका में विकास हुआ है तथा व्यापक रूप में उसका प्रयोग भी किया जा रहा है। हूवर आयोग के अनुसार यह पद्धति अत्यधिक जटिल एवं

हुई है। जायोग ने कार्यक्षमता माप के स्थान पर योग्यता एवं सेवा अभिलेख माप (Ability and Service Record Rating) के प्रयोग की सिफारिश की थी। इस सम्बन्ध में अमेरिकी डाक विभाग की पद्धति सर्वश्रेष्ठ तथा अनुकरणीय है। वाशिंगटन के केवल कुछ प्रथम, द्वितीय एवं तृतीय श्रेणी के पोस्ट मास्टरो को छोड़कर सभी कम चारियों को प्रारम्भ में डाकियों एवं लिपिकों के रूप में भर्ती किया जाता है। वे प्रादेशिक अधीक्षक के पद पर पदोन्नति करते हुए अर्थात् विभिन्न पदों पर कार्य करते हुए ही पहुँचते हैं।

ग्रेड रिटेन में सेवा विवरण (Service Record) के आधार पर ही पदोन्नति होती है। प्रत्येक विभाग में पदोन्नति मण्डल होते हैं। मण्डल द्वारा कमचारियों के वार्षिक विवरण पर विचार किया जाता है तथा उसका साक्षात्कार होता है। तत्पश्चात् ही पदोन्नति की सिफारिश की जाती है और विभागाध्यक्ष अन्तिम आदेश जारी करता है। केवल ज्येष्ठता के आधार पर ही पदोन्नति नहीं की जाती है। पदोन्नति मण्डल के निणय के विरुद्ध अपील की जा सकती है। यदि राष्ट्रीय परिषद द्वारा स्वीकृत एवं अनुमोदित सिद्धान्त का उल्लंघन किया गया हो तो विभागीय ह्यूटले परिषद किसी भी पदोन्नति पर विचार कर सकती है।

भारत में विभिन्न सेवाओं में रिक्त स्थानों में से निश्चित सख्या के पदों के लिए भर्ती निम्न पद-क्रम (grade) एवं सेवा में कार्य करने वाले कमचारियों में से ही की जाती है। उदाहरण के लिए प्रथम श्रेणी की सेवा में 55 प्रतिशत व्यक्ति सीधी भर्ती से एवं शेष पदोन्नति से लिये जाते हैं। केन्द्रीय सचिवालय के कुछ उच्च पदों पर सीधी भर्ती नहीं की जाती है। भारतीय विदेश सेवा की 'ए' शाखा में दस प्रतिशत स्थान पदोन्नति से भर जाते हैं। द्वितीय श्रेणी की राजपत्रित सेवाओं में 65 प्रतिशत पद तृतीय श्रेणी के कमचारियों की पदोन्नति करके भर जाते हैं। चतुर्थ श्रेणी के कमचारियों की बहुत कम पदोन्नति की जाती है। पदोन्नति के सम्बन्ध में संघीय लोक-सेवा आयोग से परामर्श लिया जाना चाहिए। लेकिन संविधान के अनुच्छेद 320 (3) के अन्तर्गत निम्न नियमों के अनुसार तृतीय एवं चतुर्थ श्रेणी के कमचारियों की पदोन्नति आयोग के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत नहीं है। पदोन्नति सामान्यतः योग्यता योग्यता एवं वरियता (seniority) या केवल वरियता के आधार पर ही की जाती है। विभिन्न विभागों के पदोन्नति सम्बन्धी नियम पृथक् पृथक् होते हैं। विशेष पद (selection posts) के लिए 1957 ई. में गृह मन्त्रालय द्वारा पदोन्नति सम्बन्धी कुछ नियम बनाये गये थे। योग्यता निर्धारण के लिए सेवा-अभिलेख, प्रति योगी परीक्षा, समयता परीक्षा व परिणामों पर विचार किया जाता है। विभागीय नियमों के अनुसार उच्च एवं मध्य स्तरीय पदों के लिए योग्यता एवं निम्न पदों के लिए ज्येष्ठता एवं पात्रता (seniority and fitness) पर बल दिया जाता है। विभिन्न विभागों में पदोन्नति के नियमों में कोई एकरूपता नहीं पायी जाती। वर्तमान

भ्रष्टाचार को रोकना एक कठिन कार्य है। हमारे देश में रिश्वत लेने व दान वाले दोनों दोषी होते हैं। फलतः भ्रष्ट अधिकारियों के विरुद्ध कोई सरक्षण उपलब्ध नहीं है। अनुच्छेद 311 की याचिका द्वारा की गयी व्याख्या के अनुसार शासकीय कमचारियों को भ्रष्टाचार के लिए दण्डित करना कठिन है। अब शासकीय कमचारियों को पद सम्बन्धी बहुत अधिक सुरक्षा प्राप्त है। संविधान के 15वें संशोधन (1962 ई.) द्वारा इस स्थिति में कुछ सुधार हुआ है तथा सरकारी कमचारियों के विरुद्ध आचरण सम्बन्धी जाँच को शीघ्रतापूर्वक निपटाने की व्यवस्था की गयी है।

व्यापक भ्रष्टाचार से जनता का प्रशासन में विश्वास हिल जाता है और राजनीतिक अस्थिरता उत्पन्न हो जाती है तथा आर्थिक विकास के कार्य अवरुद्ध हो जाते हैं। सभी देशों में भ्रष्टाचार भी ऐसा नहीं होता है। ग्रेट ब्रिटेन एवं स्वीडन में भ्रष्टाचार नाममात्र का है।

भ्रष्टाचार का सीधा-साधा अर्थ यह है कि शासकीय कमचारी अपने दायित्व को सम्पादित करने के लिए धन या अन्य वस्तुएँ स्वीकार करता है तथा अपने अधिकार के अनुचित प्रयोग द्वारा अवाञ्छनीय लाभ पहुँचाता है। भ्रष्टाचार के अनेक रूप हैं। केवल धन स्वीकार करना तो भ्रष्टाचार का एक रूप मात्र है। स्वयं या अन्य अपने किसी परिचित या सम्बन्धी के द्वारा धन लेना, अपने किसी सम्बन्धी या आश्रित की किसी प्रमुख या प्रधान औद्योगिक प्रतिष्ठान में नियुक्ति करा देना, राजनीतिक दल के लिए चढ़ाव के रूप में धन लेना एवं सेवा निवृत्ति के पश्चात् किसी प्रतिष्ठान में ऊँचे वेतन पर कोई पद ग्रहण कर लेना भ्रष्टाचार के विभिन्न रूप हैं। बड़े-बड़े उद्योग पतियों एवं व्यापारियों द्वारा मंत्रियों एवं शासकीय कमचारियों को विभिन्न सुविधाएँ प्रदान की जाती हैं, उदाहरणार्थ, बड़े नगरों में अपने आवास गृहों में निवास की सुविधा प्रदान करना। यही नहीं, उच्च विभागीय अधिकारियों के दौरे का खर्चा सम्बन्धित विभाग के निम्न कमचारी उठाते हैं। प्रायः प्रत्येक सरकारी ठेके एवं ऋण तथा विप्रेत्य सम्बन्धी मामलों में कुछ प्रतिशत कमीशन प्रत्येक सम्बन्धित अधिकारी का निश्चित हुआ करता है, इसे 'हूक' कहते हैं। कुछ शासकीय विभागों में मुख्य कार्यालय के लिपिका को बिना धन दिये स्थानांतरण ही नहीं हो सकता। सरकारी कार्यालयों में फाइल को आगे बढ़ाने के लिए प्रत्येक स्तर पर रिश्वत की दरे निश्चित होती हैं। आज स्थिति यह है कि उचित कार्य के लिए भी रिश्वत देनी पड़ती है अथवा सम्बन्धित फाइल आगे बढ़ती ही नहीं है। भारतीय केन्द्रीय सतकता आयोग (The Central Vigilance Commission) द्वारा भ्रष्टाचार के विभिन्न 27 तरीकों का उल्लेख किया गया है। इन तरीकों में सावजनिक धन एवं सम्पत्ति के अनुचित प्रयोग से लेकर भ्रूटे यात्रा भत्ते वसूल करना, पद का दुरुपयोग करना, उपहार ग्रहण करना एवं शासकीय वाहनों पर अवैधानिक कब्जा करने तक के कार्य शामिल हैं।

समाजवादी देशों में भी भ्रष्टाचार का प्रकोप है। पूँजीवादी लोकतन्त्र देशों के सन्दर्भ में अधिकृत सूचना उपलब्ध होती है परन्तु समाजवादी देशों के सन्दर्भ में विस्तृत सूचना उपलब्ध ही नहीं है। नवोदित स्वतन्त्र अफ्रीका एशियाई देशों में सरकारी प्रशासन तन्त्र में व्यापक भ्रष्टाचार व्याप्त है। भारत में इस समस्या के समाधान के लिए विभिन्न आयोगों एवं समितियों की स्थापना की गयी है। बंगाल प्रशासन जाँच समिति (1945 ई.), रत्नवे भ्रष्टाचार जाँच समिति (1953 55 ई.) एवं सथानम् समिति (1962 ई.) इनमें प्रमुख हैं। सथानम् समिति में सात सदस्य थे जिनमें से पाँच सदस्य सदस्य एवं दो गृह मन्त्रालय के वरिष्ठ अधिकारी थे। इस समिति का प्रतिवेदन भारत में भ्रष्टाचार एवं उसके निदान हेतु प्रस्तुत प्रतिवेदनो में सबसे अधिकृत प्रतिवेदन माना जाता है। मन्त्रिणा में व्याप्त भ्रष्टाचार इस समिति के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत नहीं था। यही इसका सबसे बड़ा दोष था। इसने अनेक महत्वपूर्ण सुझाव दिये हैं, जैसे, अनुच्छेद 311 को संशोधित किया जाना चाहिए जिससे भ्रष्टाचार सम्बन्धी मामलों का शीघ्र एवं सरलतापूर्वक निवेदित हो सके, केन्द्रीय सतकता आयोग की स्थापना की जानी चाहिए और उसे निरीक्षण सम्बन्धी व्यापक शक्तियाँ प्रदान की जानी चाहिए, शासकीय कमचारियों के आचरण सम्बन्धी नियमों को इस प्रकार संशोधित किया जाना चाहिए जिससे कि पद निवृत्ति के पश्चात् कोई शासकीय कमचारी निजी व्यापार एवं उद्योगों में नौकरी प्राप्त न कर सके एवं भारत सुरक्षा अधिनियम (1962 ई.) को भी संशोधित किया जाना चाहिए। सथानम् समिति की इन सिफारिशों के आधार पर केन्द्र एवं राज्यों में सतकता आयोगों की स्थापना की गयी है। प्रशासकीय सुधार आयोग ने लोकपाल एवं लोकायुक्त की स्थापना का सुझाव दिया है। 1971 ई. में इन पदाधिकारियों की स्थापना सम्बन्धी विधेयक संसद में प्रस्तुत किया गया था। लेकिन भारत में भ्रष्टाचार उन्मूलन की इन संस्थागत व्यवस्थाओं का वांछित प्रभाव नहीं हुआ है।

लोक सेवा एवं राजनीति

लोक सेवकों से जादश एवं अनुकरणीय आचरण एवं अनुशासन की अपेक्षा की जाती है। वे शासन द्वारा प्रदत्त व्यापक अधिकारों का प्रयोग करते हैं अतः यह वांछनीय है कि उनके आचरण सम्बन्धी नियम हों जिससे कि वे सत्ता का दुरुपयोग न कर सकें। राजनीति से पृथक्ता अर्थात् पूर्ण तटस्थता या निरपक्षता आधुनिक लोक सेवा की एक अनिवार्य विशेषता मानी जाती है। यह लोक सेवा के आचरण सम्बन्धी प्रधान नियम है। प्रायः सभी देशों में सामान्यतः लोक-सेवाओं के आचरण सम्बन्धी निम्नलिखित नियम प्रचलित हैं

(1) शासकीय कमचारी को राज्य के प्रति भक्ति रखनी चाहिए एवं अधिकारियों के प्रति उचित व्यवहार करना चाहिए।

(2) वे निजी व्यवसाय व व्यापार नहीं कर सकते हैं। उन पर अनैतिक एवं गलत सस्थानों से सम्पत्ति अर्जित करने अथवा कज लेने पर कठोर प्रतिबंध होते हैं।⁵⁴

(3) शासकीय, व्यक्तिगत एवं पारिवारिक जीवन में उन्हें स्वीकृत नतिक्ता के अनुसार जीवन व्यतीत करना पड़ता है, यथा—भारत में शासकीय कमचारी एक से अधिक शादी नहीं कर सकता।

(4) लोक-सेवकों की राजनीतिक गतिविधियाँ—भाषण, विचार, लेखन प्रकाशन सम्बन्धी आचरण—स्पष्ट नियमानुसार होनी चाहिए।

इन आचरण सम्बन्धी नियमों के कारण शासकीय कमचारियों की स्वतन्त्रता से नागरिक अधिकारों का सीमित हो जाना असम्भव नहीं है परंतु लोक सेवा के दायित्वों को देखते हुए इसे अनुचित नहीं माना जाना चाहिए। भारत में लोक सेवा के आचरण सम्बन्धी नियम पर्याप्त कठोर हैं। 1954 ई. के अखिल भारतीय सेवा (आचरण) नियम इसका प्रमाण हैं। लोक सेवा के सदस्यों पर राजनीति में सक्रिय भाग लेने एवं भाषण, वक्तव्य व प्रकाशन द्वारा शासन की आलोचना करने पर प्रतिबंध है यद्यपि उन्हें समाचार पत्र या रेडियो के माध्यम से अपने विचारों को अभिव्यक्त करने की स्वतन्त्रता प्राप्त है। आचरण सम्बन्धी यह नियम तीव्र विवाद का विषय बन गया है। लोक सेवा की तटस्थता जहाँ लोकतंत्र का एक सबल आधार है और उसकी क्षमता व दक्षता की दृष्टि से आवश्यक है, वही इस नियम के परिणामस्वरूप लोक सेवकों का प्रयुद्ध एवं जागरूक समुदाय राजनीतिक अधिकार से वंचित हो जाता है। अतः लोक सेवकों सम्बन्धी एक प्रधान समस्या यह है कि लोक-सेवा की राजनीतिक निष्पक्षता तथा उनके द्वारा सामान्य नागरिक अधिकारों के प्रयोग के मध्य समन्वय किस प्रकार स्थापित किया जाय। ब्रिटेन की लोक सेवकों की राजनीतिक क्रियाकलाप सम्बन्धी समिति (Masterman Committee) ने अपने प्रतिवेदन (1949 ई.) में इस समस्या का गम्भीर विश्लेषण किया है।⁵⁵

इस समिति द्वारा लोक सेवकों सम्बन्धी निम्न तीन क्रियाओं का उल्लेख किया गया है

(1) क्या लोक सेवकों को संसद की सदस्यता के लिए प्रत्याशी होने का अधिकार प्राप्त होना चाहिए?

(2) क्या लोक सेवकों को व्यक्तिगत रूप से अथवा लोक सेवा कमचारी संघों के सदस्यों के रूप में राष्ट्रीय स्तर पर दलीय या गैर दलीय राजनीतिक कार्यों में भाग लेने का अधिकार होना चाहिए?

54 भारत में अखिल भारतीय सेवा के सदस्यों को प्रति वर्ष अर्जित की गयी अवल सम्पत्ति का विवरण देना पड़ता है।

55 Report of the Committee on the Political Activities of the Civil Servants, 1949

(3) क्या लोक सेवकों को स्थानीय शासन में भाग लेने का अधिकार होना चाहिए ?

(1) ग्रेट ब्रिटेन में 1927 ई. तक लोक सेवा के सदस्यों को ससदीय निर्वाचनों में चुनाव लड़ने की कोई स्वतंत्रता प्राप्त नहीं थी। ससद की सदस्यता के लिए चुनाव लड़ने के पूर्व उन्हें अपने पद से त्यागपत्र देना पड़ता था। लेकिन 1957 ई. में विभिन्न विभागों के औद्योगिक कर्मचारियों को ससदीय सदस्यता के लिए चुनाव लड़ने की स्वतंत्रता प्रदान की गयी है। मास्टरमैन समिति (1948-49 ई.) के द्वारा लोक सेवाओं को दो भागों में वर्गीकृत किया गया है—(i) ऐसी सेवाएँ जिनके सदस्यों द्वारा राजनीतिक कार्यों में भाग लेने से सावजनिक विश्वास एवं लोक-सेवा की क्षमता में सहज ह्रास हो जाता है, और (ii) ऐसी सेवाएँ जिनमें इस प्रकार की आशंका की कोई सम्भावना नहीं है। समिति ने प्रशासकीय, वैज्ञानिक, तकनीकी, व्यावसायिक, लिपिक श्रेणी के नीचे की सेवाएँ एवं निम्न औद्योगिक एवं दक्षता-प्रधान (manipulative) सेवाओं से ऊपर की सेवाओं के मध्य विभाजक रेखा खींच दी है। उच्च सेवाओं पर राजनीतिक कार्यों में भाग न लेने का प्रतिबंध लगा हुआ है। समिति का तर्क था कि जिन अधिकारियों को नीति निर्माण, निर्देशन एवं उसके क्रियान्वयन सम्बन्धी व्यापक स्वविवेकीय शक्तियाँ प्राप्त हैं तथा जिन्हें शासन के गोपनीय प्रश्नों का निरीक्षण करने का अधिकार है, उन्हें ससद की सदस्यता के लिए प्रत्याशी होने पर त्यागपत्र देना चाहिए। अपने पद पर रहते हुए उन्हें ससद की सदस्यता के लिए चुनाव लड़ने का अधिकार नहीं है। इससे लोक सेवा में सावजनिक विश्वास के समाप्त हो जाने की हुर सम्भावना है। इसके विपरीत, समिति के अनुसार जिन अधिकारियों का कार्य औद्योगिक एवं प्रबंधकीय प्रवृत्ति का है उन्हें राजनीतिक गतिविधियों में भाग लेने की पूर्ण स्वतंत्रता होनी चाहिए। समिति ने यह भी प्रस्तावित किया था कि औद्योगिक एवं प्रबंधकीय श्रेणियों के लोक कर्मचारियों को ससदीय निर्वाचन काल में प्रत्याशी होने पर एक माह का अवकाश दिया जाना चाहिए और निर्वाचित होने पर उन्हें पद से त्यागपत्र देना चाहिए। लेकिन ससदीय सदस्यता के समाप्त होने पर उन्हें पुनः अपने पद पर लौट आने का अधिकार होना चाहिए, यदि सम्बंधित अधिकारी ने कम से कम 10 वर्ष तक सेवा-काय किया हो।

भारत में शासकीय कर्मचारियों को पद त्याग के पश्चात् ही ससद की सदस्यता से लिए चुनाव लड़ने का अधिकार प्राप्त है।

(2) लोक सेवकों की अन्य राजनीतिक क्रियाओं से सम्बंधित प्रश्न हैं—क्या शासकीय कर्मचारियों को राजनीतिक दलीय संगठन में किसी पद को धारण करना चाहिए ? क्या उन्हें दलीय प्रश्नों पर वक्तव्य या दलीय प्रचार करना चाहिए ? क्या शासन की जांचोपचार करते हुए उन्हें दलीय मामलों से सम्बंधित लेख

अथवा अय प्रचार सामग्री समाचार पत्रों में प्रकाशित करनी चाहिए ? ग्रिडन में शासकीय कमचारियों को दलीय सदस्यता ग्रहण करने एवं मतदान करने की पूर्ण स्वतंत्रता प्राप्त है लेकिन शासकीय कमचारियों का राजनीतिक विवाद से दूर रहने पर बल दिया गया है । उन्हें सामंतीय नीति की आनाचना भी नहीं करनी चाहिए । ग्रिडन में सामंतीय कमचारियों द्वारा दलीय पद ग्रहण करने, सावजनिक रूप से शासन की नीतियों की आलोचना करने या दल का प्रचार करने पर प्रतिबंध है । लेकिन यह प्रतिबंध औद्योगिक कमचारियों पर लागू नहीं है । उन पर केवल यह प्रतिबंध है कि वे सामंतीय कार्यालय में सेवा कायम क समय अधिकृत पोशाक को धारण करके दलीय प्रचार का काम नहीं कर सकें । भारत में कोई शासकीय कमचारी उपरान्त उल्लिखित राजनीतिक कार्यों में भाग नहीं ले सकता यद्यपि उन्हें राजनीतिक दल की सदस्यता ग्रहण करने एवं इच्छानुसार मतदान करने की स्वतंत्रता प्राप्त है । मास्टरमन समिति ने गर-दलीय मामला पर शासकीय कमचारियों को व्यक्तिगत रूप से सावजनिक हित में अपने मत को प्रकट करने की स्वतंत्रता का समयन किया था । लेकिन समिति ने इस सदन में भी कुछ सुझाव दिए थे एवं उनके पालन पर बल दिया था, जैसे शासकीय कमचारी का अपने विभाग के राजनीतिक कार्यों की आलोचना नहीं करनी चाहिए, उसे सम्मेलन एवं वाद विवाद में भाग लेने के लिए विभागाध्यक्ष की अनुमति प्राप्त करनी चाहिए, वाद विवाद में उसका सम्बंध केवल सच्चाई से ही होना चाहिए, उसका आचरण सयमित होना चाहिए एवं पद सम्बंधी गोपनीय व्यवस्थाओं (Official Secrets Acts) का उस ध्यान में रखना चाहिए ।

(3) ग्रेट ब्रिटेन में शासकीय कमचारियों को 1909 ई. से स्थानीय शासन में विभागाध्यक्ष की अनुमति से भाग लेने का अधिकार प्राप्त है । मास्टरमन समिति ने 1949 ई. में इस व्यवस्था को आगामी 5 वर्षों तक कायम रखने एवं तत्पश्चात् स्थिति के पुनर्विचार का सुझाव दिया था । भारत में 1919 ई. के पूर्व शासकीय कमचारियों को स्थानीय सस्थाओं के निर्वाचनों में भाग लेने का अधिकार प्राप्त था । लेकिन नये नगरपालिका एवं अय स्थानीय शासन सम्बंधी अधिनियमों के अन्तर्गत शासकीय कमचारियों को स्थानीय निकायों की सदस्यता के लिए अयोग्य घोषित कर दिया गया है ।

लोक सेवकों से सम्बंधित एक अय महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि शासकीय कमचारियों एवं शासन के मध्य क्या सम्बंध होने चाहिए ? शासन को आदेश मालिक (Employees) की भूमिका निभानी चाहिए एवं उसका यह कर्तव्य है कि वह शासकीय कमचारियों की कठिनाइयों के निवारणार्थ उचित व्यवस्था करे । क्या शासकीय कमचारियों को समुदाय के निर्माण तथा हड़ताल करने के अधिकार प्राप्त होने चाहिए ? शासन एवं उसके कमचारियों के मध्य उत्पन्न विवादों का हल किस प्रकार किया जाना चाहिए ?

समुदाय के अधिकार (Right of Association) में तीन प्रश्न निहित हैं क्या सरकारी कर्मचारी अपने समुदाय बना सकता है ? क्या यह समुदाय किसी बाह्य श्रमिक-संघ से सम्बंधित हो सकता है ? विभिन्न देशों में इस सम्बंध में भिन्न भिन्न व्यवस्थाएँ प्रचलित हैं। ग्रेट ब्रिटन में कर्मचारियों को 'कर्मचारी संघ' (Service Association) बनाने की पूर्ण स्वतंत्रता है तथा वे इन संघों के सदस्य भी हो सकते हैं, चाहे वे संघ शासन द्वारा मायता प्राप्त हो अथवा नहीं। उनके ये कर्मचारी संघ किसी बाह्य श्रम संगठन के भी सदस्य हो सकते हैं। एक प्रश्न यह भी है—क्या कर्मचारी संघ किसी राजनीतिक दल से भी सम्बंधित हो सकते हैं ? ब्रिटेन में केवल डाक कर्मचारी संघ श्रम दल से सम्बंधित है। अब कोई कर्मचारी संघ किसी दल से सम्बंधित नहीं है। इस सम्बंध में निर्दिष्ट नियम यह है कि शासकीय कर्मचारी संघों द्वारा अपना कोष राजनीतिक लक्ष्यों के लिए प्रयोग नहीं किया जा सकता। संयुक्त राज्य अमेरिका में सरकारी कर्मचारियों को अपने कर्मचारी संघों का सदस्य होने का अधिकार प्राप्त है, लेकिन इस सम्बंध में यह है कि ऐसे संघ अपने सदस्यों को हड़ताल की प्रेरणा नहीं दे सकेंगे।¹⁶ संयुक्त राज्य अमेरिका में सरकारी कर्मचारी संघों ने अपनी सदस्यता कुछ निर्दिष्ट वग तक ही सीमित कर रखी है। भारत में सरकारी कर्मचारी केवल मायता प्राप्त सेवा संगठनों (Service Organisations) के ही सदस्य बन सकते हैं। यह मायता शासन द्वारा संगठन की स्थापना के 6 माह के भीतर प्राप्त हो जानी चाहिए। शासन द्वारा निम्न शर्तों के पूर्ण किये जाने पर ही इन सेवा संगठनों को मायता प्रदान की जाती है (1) ऐसा कोई व्यक्ति इन संगठनों का सदस्य नहीं हो सकता जो शासकीय कर्मचारी न हो। (2) संगठन की कार्यकारिणी का चुनाव सदस्यों में से ही होना चाहिए। (3) संघ द्वारा किसी सदस्य के व्यक्तिगत मामले का समयन नहीं किया जाना चाहिए एवं (4) सेवा संगठनों का कोई राजनीतिक कोष नहीं होना चाहिए और न उसके द्वारा किसी राजनीतिक दल या विचार का प्रचार ही किया जाना चाहिए। स्पष्ट है, भारत में शासकीय कर्मचारियों के सेवा संगठनों सम्बंधी नियम कठोर हैं।

हड़ताल का अधिकार

प्रश्न यह है कि क्या शासकीय कर्मचारी को हड़ताल का अधिकार दिया जाय ? ग्रेट ब्रिटेन में शासकीय कर्मचारी द्वारा हड़ताल करना कोई दण्डनीय अपराध नहीं माना जाता, वहाँ हड़ताल के लिए शासकीय कर्मचारी के विरुद्ध केवल अनुशासनात्मक कार्रवाही ही की जा सकती है। व्यवहार में ग्रेट ब्रिटन में सरकारी कर्मचारियों द्वारा हड़ताल कम ही की जाती है और आये दिन वे हड़ताल की घमकी भी

नहीं देते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में सरकारी कर्मचारियों द्वारा हड़ताल करने पर कानून द्वारा प्रतिबंध है। टाफ्ट-हार्टले अधिनियम (1947 ई.) द्वारा यह प्रतिबंध शासकीय कर्मचारियों पर स्थापित किया गया है तथा हड़ताल करने पर शासकीय कर्मचारियों को सेवा से पदच्युत करने या तीन वर्ष तक निष्कासित करने का दण्ड दिया जा सकता है। 1955 ई. में कांग्रेस ने एक अर्थ विधि द्वारा सम्बंधित दण्ड व्यवस्था को और कठोर बना दिया है।

भारत में ग्रेट ब्रिटेन की भांति शासकीय कर्मचारियों द्वारा हड़ताल विधि द्वारा निषिद्ध घोषित नहीं की गयी है। अतः हड़ताल से केवल अनुशासन भंग होता है। केन्द्रीय लोक सेवा आचरण नियम (1955 ई.) के अन्तर्गत शासकीय कर्मचारियों के हड़ताल करने पर प्रतिबंध है लेकिन यह व्यवस्था केवल गैर-औद्योगिक कर्मचारियों पर ही लागू होती है। रेलवे कर्मचारियों के अलावा अन्य औद्योगिक कर्मचारियों पर यह लागू ही नहीं होती है। आस्ट्रेलिया, जापान एवं स्विटजरलैंड में शासकीय कर्मचारियों द्वारा हड़ताल गैर कानूनी है। आस्ट्रेलिया में तो यह दण्डनीय अपराध है और हड़ताल करने पर कर्मचारी का सेवा से निष्कासन का दण्ड तक दिया जा सकता है। कनाडा में स्थिति पूर्णरूप से स्पष्ट नहीं है। कनाडा के ब्यूरोक्रेसी में प्रत्येक परिस्थिति में शासकीय कर्मचारियों की हड़ताल पर प्रतिबंध है। फ्रांस ही केवल एकमात्र महत्वपूर्ण पश्चिमी देश है जिसमें शासकीय कर्मचारियों को हड़ताल का अधिकार प्रदान किया गया है।

विश्व के अधिकांश देशों में शासकीय कर्मचारियों द्वारा हड़ताल का समर्थन नहीं किया जाता है क्योंकि शासकीय कर्मचारियों द्वारा हड़ताल का अर्थ उसी जनता को पिस्तौल दिखाना है जिसकी सेवा करना उसका प्रधान दायित्व है। सरकारी कर्मचारियों द्वारा हड़ताल करने पर जनता के हितों का हनन होता है और समाज में अव्यवस्था व अशांति उत्पन्न हो जाती है। लेकिन कुछ विचारक सभी सरकारी कर्मचारियों को श्रमिक संगठन सम्बंधी अधिकार देने का समर्थन करते हैं। उनके अनुसार यही एकमात्र वह अस्त्र है जिससे श्रमिक दासता से मुक्त हो सकता है। यह स्वीकार करता पड़ेगा कि उग्र हड़ताली तरीका का शासकीय कर्मचारियों द्वारा प्रयोग अवांछनीय है। अतः यह आवश्यक है कि शासकीय कर्मचारियों को अपनी कठिनाइयों को दूर करने के लिए किसी मजबूत या व्यवस्था के निर्माण का अधिकार होना चाहिए। ग्रेट ब्रिटेन में प्रथम विश्व-युद्ध के पश्चात् ट्वीटले समितियों का निर्माण इसी उद्देश्य से किया गया है। संयुक्त राज्य अमेरिका में ट्वीटले समितियों के सहस्य कोई व्यवस्था नहीं है और वहाँ शासन तथा उसके कर्मचारियों के मध्य उत्पन्न विवादों का विचार विमर्श से हल करने के लिए किसी संस्था का विकास नहीं हुआ है, अपितु अर्थ तरीका का विकास हुआ है। भारत में 1957 ई. में स्टाफ समितियों की स्थापना की

गयी। 1960 ई. में भारत सरकार ने स्टाफ समितियों को ह्यूटले समितियों के सम-
कक्ष लाने का प्रयत्न किया था तथा इस सन्दर्भ में एक योजना प्रस्तावित की थी।
इसके अन्तर्गत स्थानीय, क्षेत्रीय एवं राष्ट्रीय परिषदों के निर्माण का सुझाव दिया गया
था। इसके अतिरिक्त योजना में एक पंच फंसला समिति (Arbitration Commit-
tee) की स्थापना की भी व्यवस्था थी जिसका कार्य दोनों पक्षों का सुनकर विवाद के
सम्बन्ध में निणय देना है। राष्ट्रीय समिति जब किसी विवाद को निबटाने में असफल
रहती है तो वह विवाद पंच-फंसला समिति को निणयाय भेज दिया जाता है। 1963
ई. में इस योजना को शासन ने त्रिआयित करने की घोषणा इस द्वा पर की थी कि
शासकीय कर्मचारी हड़ताल के माग का अनुसरण न करने की घोषणा करें। 1966 ई.
में केन्द्रीय कर्मचारियों के लिए समुक्त परामश एवं अनिवार्य पंच फंसले की योजना
प्रस्तुत की गयी है।

समीक्षा— आधुनिक शासन प्रणाली में लोक सेवकों या सरकारी कर्मचारियों का
दायित्व नकारात्मक न रह कर सकारात्मक हो गया है। उह अब केवल व्यवस्था एवं
शांति की स्थापना में ही योग नहीं देना है। आधुनिक राज्य आर्थिक, सामाजिक एवं
सांस्कृतिक प्रकृति के अनेक कार्यों को करता है। मुक्त व्यापार नीति का युग बीत चुका है।
समाजवादी व्यवस्था की स्थापना का प्रयत्न किया जा रहा है। नियोजन द्वारा आर्थिक
उन्नति अधिकांश देशों का आदर्श है। यह सभी दायित्व शासकीय कर्मचारियों का ही
सम्पादित करने पड़ते हैं। अतः शासकीय कर्मचारियों के दृष्टिकोण में व्यापक परिवर्तन
अपेक्षित है। लोक-सेवकों को आज अधिक निष्ठावान, सजग, कर्तव्य परामर्श एवं योग्य
होने की आवश्यकता है। अब जनता पर निरंकुश दग से शासन करने का समय बीत
चुका है अतः उसका समर्थन अपेक्षित है।

विभिन्न देशों की लोक-सेवाओं में (1) सरकारी कर्मचारियों की संख्या में
तीव्र वृद्धि हो रही है, (2) अधिकाधिक सरकारी म तन्वीकी माग्यता से मुक्त व्यक्तियों
एवं विशेषज्ञों को शासकीय कर्मचारियों नियुक्त किया जा रहा है, फनस्वरूप लोक सेवा
में विभिन्न तन्वीन सेवाएँ (diversification) विवसित हो रही हैं, (3) लोक सेवा
की शक्ति में वृद्धि हो रही है, (4) परम्परागत तटस्थता की धारणा में भी परिवर्तन
हो रहा है, तथा (5) नैतिक आचरण एवं दायित्व सम्बन्धी मानदण्डों के पालन पर
अधिकाधिक बल दिया जा रहा है।

शासन के दायित्व एवं कार्य में वृद्धि के साथ सरकारी कर्मचारियों की संख्या
एवं शक्ति में वृद्धि स्वाभाविक है। पारकिंसन के अनुसार लोक-सेवकों की संख्या में
प्रति वर्ष 5.75 प्रतिशत की वृद्धि हो रही है। ब्रिटन में 1797 ई. में केवल 16 हजार
कर्मचारी थे। 1957 ई. में उनकी संख्या 6,37,423 हो गयी थी। 1817 ई. में
समुक्त राज्य अमेरिका के संघीय कर्मचारियों की संख्या 6,500 थी, 1957 ई. में

23 लाख थे। भारत में 1947 ई. एवं 1957 ई. के मध्य सरकारी कमचारियों की वृद्धि का अनुपात 23% है। इसके अतिरिक्त अब शासकीय कमचारियों में तकनीक शिक्षा एवं विशेषज्ञता की भरमार है, केवल सामान्य प्रशासक एवं लिपिक ही नियुक्त नहीं किये जाते हैं। लोक सेवा की शक्ति में भी असाधारण वृद्धि हुई है। संयुक्त राज्य अमेरिका, ब्रिटेन, भारत एवं अन्य देशों में यह प्रवृत्ति सुस्पष्ट है। रमसे म्योर ने ब्रिटिश लोक सेवा के सन्दर्भ में यह कहा है कि "नीकरशाही की शक्ति में असाधारण वृद्धि हुई है। मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के आवरण में नीकरशाही फलती फूलती है एवं मन्त्रिमण्डल के अधिनायकत्व के अधीन यह निरन्तर विकसित होती जा रही है।"⁵⁷ नीकरशाही अग्नि की भाँति है जो सवक के रूप में महत्वपूर्ण है लेकिन स्वामी के रूप में विनाशकारी है।⁵⁸ भारत में यही स्थिति है। भारत में यदि लोकतन्त्र असफल होता है तो उसका मुख्य दायित्व लोक सवको एवं उनकी उत्तरदायित्वहीनता की निरन्तर बढ़ती प्रवृत्ति पर होगा। इसके अतिरिक्त नियोजित अब व्यवस्था द्वारा समाजवादी समाज के निर्माण के लिए कृतसंकल्प होने के कारण शासकीय कमचारियों के दायित्वों में असाधारण वृद्धि हुई है। आज लोक सेवा का सदस्य अफसर नहीं है, वह जन सेवक है। हमारी योजना की सफलता शासकीय कमचारियों में अफसरशाही, भ्रष्टाचार एवं अन्य कमजोरियों के हटने पर ही सम्भव है।

लोक सेवा की विशेषता उनकी निष्पक्षता एवं तटस्थता है। इसका अर्थ है कि वह राजनीतिक मामलों में तटस्थ होते हैं। ब्रिटिश विचारधारा के अनुसार लोक सेवा के सदस्यों की राजनीतिक तटस्थता का अर्थ है कि लोक-सेवा का राजनीतिक निष्पक्षता में विश्वास होना चाहिए, लोक सेवा के सदस्यों को प्रत्येक सरकार की पूरी निष्ठा से सेवा करनी चाहिए चाहे वह सरकार किसी भी दल की क्या न हो, एवं शासकीय कमचारियों को योग्यता के आधार पर तरक्की एवं अन्य पारितोषिक प्राप्त होत रहने चाहिए। संयुक्त राज्य अमेरिका में भी तटस्थता की यही धारणा मान्य है अर्थात् लोक सेवा के सदस्यों को सभी राजनीतिक गतिविधियों से दूर रहना चाहिए, उन्हें व्यक्तिगत या सावजनिक रूप में कोई वक्तव्य नहीं देना चाहिए और न दलील या विवादास्पद मामलों पर विचार ही व्यक्त करने चाहिए। लेकिन राजनीतिक तटस्थता की धारणा तीव्र आलोचना का विषय बन गयी है। यह कहा जाता है कि नीति निर्माण एक व्यापक एवं सहयोगी प्रक्रिया है, न कि किसी मंत्री या कमचारी का कोई व्यक्तिगत कार्य। अतः लोक-सेवा के सदस्यों का कार्य केवल नीति को त्रिव्यवित्त करना ही नहीं है। लोक सेवकों को दलगत राजनीति से दूर रहना चाहिए परन्तु शासकीय नीति को त्रिव्यवित्त करने में उन्हें पूरी निष्ठा से कार्य करना चाहिए।

57 Ramsay Muir *op cit*, Ch II, pp 51-60

58 *Ibid* p 53

लेकिन लाकतत्र म लोक सेवा लोकप्रिय शासन का अभिन्न अंग होती है। लोक सेवा के काय नकारात्मक न होकर अव सकारात्मक हो गये हैं। सफलतापूर्वक किसी नीति को प्रियावित करने के लिए उस नीति मे पूण निष्ठा भी वाछनीय है। जत कहा जाता है कि लोकसेवा को राजनीतिक दृष्टि से तटस्थ नहीं होना चाहिए। समर्पित लोक सेवा (Committed Services) की चर्चा जब भारत म भी सुनी जाती है। तटस्थ लोक सेवा के बिषय यह तक दिया जा रहा है कि समाजवादी व्यवस्था के निर्माण मे वह पूणत असफल रहेगी बबोकि समाजवादी आदर्शों के साथ उसका कोई रागात्मक सामजस्य नहीं है।

25

न्यायपालिका

[JUDICIARY]

‘यदि विधि का प्रशासन बेईमानीपूर्वक किया जाता है तो उसका वांछित प्रभाव नहीं होता और यदि शिथिलतापूर्वक या आवेश में विधि को क्रियावित किया जाता है तो व्यवस्था सम्बन्धी प्राप्त प्रतिभू समाप्त हो जाती है क्योंकि अपराधों को दण्ड की कठोरता की अपेक्षा उसकी निश्चितता से ही रोका जा सकता है। यदि अधिकार में ग्राह्य का दीप बुझ जाता है तो वह अधिकार भ्रान्त होता है।’¹

आधुनिक राज्यों में न्यायपालिका की स्वतन्त्रता पर बहुत बल दिया गया है। लोकतन्त्र में न्यायपालिका की स्वतन्त्रता का विशेष महत्व है। व्यक्ति के स्वतन्त्रता एवं समानता के आधारभूत अधिकारों की रक्षा के लिए न्यायपालिका आधुनिक समाज की अनिवार्य आवश्यकता है। न्यायपालिका निरंकुश शासन से व्यक्तियों की रक्षा का प्रभावशाली साधन माना जाता है। यह सम्य शासन-व्यवस्था की एक अनिवार्य शक्ति है। लार्ड ब्राइस के अनुसार, “किसी भी देश की श्रेष्ठता का मापदण्ड उस देश की श्रेष्ठ न्यायपालिका होती है।”² डॉ॰ आशीर्वाधम का कथन है कि किसी देश में अच्छी व्यवस्थापिका एवं कुशल न्यायपालिका भले ही हो परन्तु स्वतन्त्र एवं निष्पक्ष न्यायपालिका का अभाव में उस देश के संविधान का विशेष महत्व नहीं है।³

1 ‘If the law be dishonestly administered the salt has lost its flavour if it be weakly or fitfully enforced, the guarantees of order fail for it is more by the certainty than by the severity of punishment that offences are repressed. If the lamp of justice goes out in darkness how great is that darkness’ —Lord Bryce *Modern Democracies*, Vol II, 1929, p 421

2 Lord Bryce *Ibid*

3 Dr E Asirvatham *Political Theory*, 8th edn, p 428

न्यायपालिका का विकास

यायपालिका का विकास अत्यन्त धीमी गति से हुआ है। आधुनिक राज्या में याय का सम्पादन सावभौम रूप से यायपालिका का एकाधिकार है। परन्तु ऐसा सदैव नहीं था। आदिकाल में याय राज्य का दायित्व न होकर व्यक्ति का निजी दायित्व था। इसके अतिरिक्त उस समय यह आवश्यक नहीं था कि अपराधी को ही दण्ड दिया जाये। अपराधी के कबोले या गोत्र के किसी अन्य व्यक्ति को दण्ड या हानि पहुँचाकर भी याय की पूर्ति हो सकती थी। उस समय 'आँख के बदले आँख' और 'खून के बदले खून' का सिद्धांत प्रचलित था। धीरे धीरे आर्थिक क्षतिपूर्ति का प्रचलन प्रारम्भ हुआ। परन्तु क्षतिपूर्ति (Wergild) के लिए कोई प्रशासकीय व्यवस्था नहीं थी तथा दण्ड एवं अपराध में भी कोई अनुपात नहीं था। समाज से वहिष्कृत करने के कठोर दण्ड का प्रचलन था। धीरे धीरे राजा द्वारा याय (Kings peace) की धारणा का विकास हुआ था। प्रारम्भ में राजा केवल उही विवादा में निणय देता था जिनमें क्षतिपूर्ति किया जाना असम्भव था, बाद में चोरी एवं अन्य अपराधों के लिए भी राजा याय करने लगा। पाश्चात्य समाज में सामन्तों एवं चर्चों द्वारा एक लम्बे समय तक याय सम्पादित किया गया था। भारतवर्ष में ब्रिटिश शासन काल के प्रारम्भ तक पचायते याय करती थी। आधुनिक समाज में याय राज्य का एकाधिकार है और याय सम्पादित करना राज्य का एक महत्वपूर्ण कार्य है। आधुनिक समय में सभी अपराध राज्य के विरुद्ध माने जाते हैं। भले ही विभिन्न संस्थाओं या सामाजिक संगठनों द्वारा व्यक्ति पर नैतिक दबाव एवं सामाजिक प्रतिबन्ध लगाये जाते हों परन्तु व्यक्तियों को अपराधों के लिए कारावास, मृत्यु दण्ड जैसे दण्ड देने का अधिकार केवल राज्य को ही है।

कतथ्यो एवं दायित्व के आधार पर यायपालिका की दो महत्वपूर्ण विशेषताएँ हैं (1) स्वतन्त्रता, एवं (2) निष्पक्षता। ये दोनों यायपालिका के संगठन, यायाधीशों की योग्यता एवं उनकी सेवा सम्बन्धी शर्तों पर निर्भर करती हैं। यायपालिका के कार्य एवं दायित्वों की दृष्टि से यायपालिका की स्वतन्त्रता एक अनिवार्य सामाजिक आवश्यकता है।

न्यायपालिका के कार्य

आधुनिक राज्या में यायपालिका का प्रमुख कार्य याय का सम्पादन है, लेकिन उसके द्वारा अन्य कार्य या दायित्व भी सम्पादित किये जाते हैं। उसके दायित्वों को यायिक एवं अन्य में वर्गीकृत किया जा सकता है। यायिक दायित्व निम्नवत हैं

(1) व्यक्ति एवं व्यक्ति तथा व्यक्ति एवं राज्य के मध्य उत्पन्न समस्त दीवानी एवं फौजदारी विवादों में निणय देना एवं अपराधियों को दण्डित करना, तथा निर्दोष व्यक्तियों की हिंसा, हानि एवं अपहरण से रक्षा करना।

(2) किसी विवाद में विधि के अस्पष्ट होने पर उसकी व्याख्या करना। इस

प्रकार की विधि को Case law या 'यायाधीश' द्वारा निर्मित विधि कहते हैं। इंग्लैण्ड की सामान्य विधि—कॉमन लॉ—'यायाधीशों' के निर्णयों पर ही आधारित विधि है। ब्रिटिश विधि 'यवस्था' वाले देशों में विधि के जमाव या अस्पष्टता की दशा में 'यायालयों' द्वारा दिये गये निर्णय नज़ीरो (Precedents) का रूप धारण कर लेते हैं। फ्रांस व जर्मनी आदि देशों में यह नज़ीरे सामान्य यायालयों पर बंधनकारी नहीं होती है। 'यायपालिका' ही संविधान की व्याख्या करती है एवं संविधान तथा मौलिक अधिकारों की संरक्षक होती है। संविधान विरोधी विधि को 'यायालय' अवैधानिक घोषित करते हैं।

(3) कभी कभी यायालयों के समक्ष ऐसे विवाद आते हैं जिनके सम्बन्ध में विधि मौन होती है। ऐसी अवस्था में यायाधीश सामान्य विवेक, नतिकता के सामान्य सिद्धांतों तथा सामाजिक 'न्याय' के आधार पर उचितानुचित का निर्णय करते हैं। फ्रांस की सम्पूर्ण प्रशासकीय विधि देश के सर्वोच्च प्रशासकीय 'यायालय'—राज्य परिषद (Council of State)—के द्वारा दिये गये 'न्यायिक निर्णयों' का ही संग्रह है।

(4) राज्य के हस्तक्षेप या अतित्रमण से व्यक्ति की रक्षा करना 'यायपालिका' का महत्वपूर्ण दायित्व है। संयुक्त राज्य अमेरिका एवं भारतीय सर्वोच्च यायालय को मौलिक अधिकारों का संरक्षक कहा जाता है।

(5) संघीय राज्यों में 'यायपालिका' एकात्मक राज्यों की अपेक्षा अधिक महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है। संघीय राज्य में 'यायपालिका' केन्द्र व राज्य, राज्य व राज्य तथा केन्द्रीय या अन्तर राज्य/राज्यों, व्यक्ति या व्यक्तियों के मध्य उत्पन्न विवादों के सम्बन्ध में निर्णय करती है। संविधान सम्बन्धी विवादों में 'यायपालिका' द्वारा संविधान की व्याख्या की जाती है तथा शासन के विभिन्न अंगों के क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवादों में निर्णय देती है।

'यायपालिका' के 'अन्य कार्यों' को दो वर्गों में विभाजित कर सकते हैं—(1) राजनीतिक, एवं (2) कार्यपालक।

(6) राजनीतिक दायित्व के अंतर्गत व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित विधियों एवं कार्यपालिका के कार्यों की बंधनानुसंगता के सम्बन्ध में निर्णय करने का अधिकार 'यायपालिका' को प्राप्त है। इसे न्यायिक पुनरीक्षण या न्यायिक समीक्षा (Judicial review) की शक्ति कहते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च यायालय को 'न्यायिक पुनरीक्षण' की व्यापक शक्ति प्राप्त है। भारत के सर्वोच्च न्यायालय को संविधान की सीमा के अंतर्गत ही यह शक्ति प्राप्त है परंतु ब्रिटिश यायालयों को 'न्यायिक पुनरीक्षण' सम्बन्धी कोई शक्ति नहीं है।

(7) 'यायपालिका' के अनेक छोटे मोटे कार्यपालक दायित्वों को सम्पादित करने का अधिकार है। जस—

(अ) 'यायालय' विभिन्न प्रकार की निपटानाएँ (Writs) जारी कर सकते हैं।

(आ) किन्नी मामले में सम्बन्धित पक्षा के आग्रह पर घोषणात्मक निर्णय (declaratory judgments) द सकते हैं।

(इ) कायपालिका या व्यवस्थापिका द्वारा प्राथना करने पर किसी विषय पर परामशदायी मत व्यक्त करने का अधिकार है।

(ई) अनेक प्रकार की व्यक्तिगत एवं सावजनिक सम्पत्ति तथा ट्रस्टों के प्रबंध का भार वहन कर सकते हैं।

(उ) यायालयों के अनेक छोटे भाड़े कमचारियों का नियुक्ति करने, लाइसेंस देने, अल्पसंख्यकों के संरक्षकों को नियुक्त करने, वसीयतें स्वीकृत करने एवं नि सत्ताम मृत व्यक्तियों की सम्पत्ति की देखभाल के अधिकार प्राप्त हैं। यायपालिका के उपरोक्त दो कार्यों पर अग्रिम पृष्ठा में विस्तार से विचार किया गया है।

(1) राज्य के अतिप्रमण से व्यक्ति की रक्षा करना—राज्य के अनुचित एवं अवधानिक कार्यों से व्यक्ति की रक्षा के सम्बन्ध में एक प्रचलित धारणा यह है कि संविधान में अधिकारों की व्यवस्था के माध्यम से ही व्यक्ति की रक्षा सम्भव है। मयुक्त राज्य अमेरिका एवं भारत के संविधानों में नागरिक अधिकारों का उल्लेख किया गया है। दोनों ही देशों में यायपालिका संविधान एवं मौलिक अधिकारों की संरक्षक है। अमेरिकी यायपालिका का इस सम्बन्ध में यायिक पुनरीक्षण की व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं। इसका आधार अमेरिकी संविधान में प्रयुक्त 'विधि की उचित प्रक्रिया' (due process of law) वाक्यांश का प्रयोग है। इस वाक्यांश का अर्थ शाश्वत विवेकाधित याय के मूलभूत सिद्धांत है। भारत के सर्वोच्च यायालय को इतने व्यापक अधिकार प्राप्त नहीं हैं। भारतीय संविधान में विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया (Procedure established by law) वाक्यांश का प्रयोग किया गया है। स्मरणीय है कि भारतीय सर्वोच्च यायालय ने दो आधारों पर यायिक पुनरीक्षण की शक्ति अर्जित की है—(1) संविधान की भाषा, एवं (2) मौलिक अधिकारों पर उचित प्रतिबंध (reasonable restriction) की व्याख्या करके।⁴ भारतीय उच्च यायालयों एवं सर्वोच्च यायालय ने मौलिक अधिकारों पर शासन द्वारा लगाये गये प्रतिबंधों के औचित्य के सम्बन्ध में निर्धारण को यायालय का अधिकार माना है, फलस्वरूप भारतीय यायपालिका को यायिक पुनरीक्षण के व्यापक अधिकार प्राप्त हो गये हैं।

सोवियत रूस के संविधान में भी मौलिक अधिकारों का उल्लेख है, परन्तु वहाँ यायपालिका को यायिक पुनरीक्षण की कोई शक्ति प्राप्त नहीं है।

ब्रिटेन, कनाडा आदि देशों में मौलिक अधिकारों का संविधान में उल्लेख नहीं किया गया है। ब्रिटिश संविधान अलिखित एवं विकास का परिणाम है। भले ही ब्रिटिश संविधान में मयुक्त राज्य अमेरिका एवं भारतीय संविधान की भाँति मौलिक

अधिकारा का उल्लेख नहीं है परन्तु व्यक्ति की स्वतन्त्रता ब्रिटन में अधिक जम्हा है। 'ब्रिटन में विधि का शासन है व्यक्ति का नहीं।' स्वयं ब्रिटिश संविधान ही व्यक्ति की स्वतन्त्रता का परिणाम है। मौलिक अधिकारा की आवश्यकता एवं रक्षा के प्रयत्न का ही परिणाम ब्रिटिश संविधान है। ब्रिटन में संसद सम्प्रभु है और वहाँ के न्यायालय को किसी संसदीय विधि को अवैधानिक घोषित करने का अधिकार नहीं है। उह विधि की उसकी नापा के आधार पर केवल व्याख्या करने की शक्ति है, परन्तु ब्रिटिश न्यायालय ब्रिटिश प्रजाजना के अधिकारों की रक्षा के लिए कृत-सकल्प हैं। मैकल्वेन (MacIwain) के अनुसार "इंग्लैण्ड में लिखित संवैधानिक अधिकारा की आवश्यकता नहीं है क्योंकि वहाँ विधि के शासन' (Rule of Law) की परम्परा ब्रित प्राचीन है।

स्विस संविधान में भी लिखित अधिकार-पत्र नहीं है परन्तु संविधान में अनेक ऐसे अनुच्छेद हैं जो नागरिका को अनेक स्वतन्त्रताएँ प्रदान करते हैं। स्विस संघीय न्यायालय का संघीय व्यवस्थापिका द्वारा पारित विधियों को अवैधानिक घोषित करने का अधिकार नहीं है और न उस कार्यपालिका के किसी कार्य को ही अवैधानिक घोषित करने का अधिकार है। लेकिन संघीय न्यायालय कॅप्टना की विधियों को संघीय संविधान के विरुद्ध होने पर अवैधानिक घोषित कर सकती है।

फ्रान्स, जर्मनी, इटली एवं अन्य महाद्वीपीय देशों में प्रशासकीय विधि एवं प्रशासकीय न्याय व्यवस्था प्रचलित है। अतः इन देशों में शासकीय कर्मचारियों सम्बन्धी पृथक विधि न्यायालय हैं जो सामान्य जनता से सम्बन्धित विधि एवं न्यायालयों से पृथक होते हैं।

(2) संघीय शासन-व्यवस्था में न्यायपालिका के दायित्व—संघीय शासन व्यवस्था के अंतर्गत न्यायपालिका संविधान की संरक्षक होती है। संयुक्त राज्य अमेरिका एवं भारत के सर्वोच्च न्यायालयों को संघीय शासन तथा राज्यों के शासन के क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवादों में मौलिक क्षेत्राधिकार प्राप्त हैं अपात् संघीय सर्वोच्च न्यायालय केन्द्र एवं राज्यों में उनके क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवादों के सम्बन्ध में निष्पक्ष एवं स्वतन्त्र निष्पादक के दायित्व का सम्पादन करता है। स्विटजरलैण्ड में संविधान की व्याख्या का अधिकार स्विस संघीय न्यायालय (federal tribunal) को प्राप्त नहीं है अपितु संघीय सभा (Federal Assembly) को प्राप्त है।

न्यायपालिका का संगठन

सभी देशों में न्याय व्यवस्था का संगठन एक समान नहीं है। हर देश में अपने अनुभव एवं परम्पराओं तथा राजनीतिक सिद्धांतों के अनुसार उनका विकास हुआ है, फिर भी इस सम्बन्ध में विभिन्न देशों में अनेक बातों में सादृश्य मिलता है। हर देश में न्यायालयों का संगठन एक शृङ्खला के रूप में होता है। सबसे छोटी पर सर्वोच्च

यायालय और सबसे नीचे छोटे छोटे यायालय होते हैं। इन छोटे यायालयों के ऊपर उनसे बड़े यायालय होते हैं और छोटे यायालयों की अपेक्षा कुछ अधिक गम्भीर मुकदमा के निणय का अधिकार प्राप्त होता है। उच्चतम यायालय विशेष विवादा का निणय करत है एवं नीचे के यायालयों के निणयों के विरुद्ध उनके द्वारा अपील की भी सुनवाई होती है।

ब्रिटिश यायिक व्यवस्था से प्रभावित देशों में अपीली यायालयों को छोड़कर अन्य प्रत्येक यायालय में सामान्यतः एक यायाधीश होता है, परन्तु फ्रांस, जर्मनी एवं अन्य यूरोपीय देशों में नीचे की अदालतों में अनेक यायाधीश होते हैं एवं एक साथ मुकदमे की सुनवाई करत हैं। यह व्यवस्था अत्यन्त खर्चीली होती है यद्यपि कई यायाधीशों की उपस्थिति के कारण बाह्य दबाव का भय कुछ कम हो जाता है एवं यायाधीशों के लिए मनमाने करने के भी अवसर नहीं रहते हैं। नीचे की अदालतों में ब्रिटेन एवं संयुक्त राज्य अमेरिका में अपेक्षाकृत यायाधीशों की संख्या कम होती है।

सामान्यतः दीवानी एवं फौजदारी यायालय पृथक् पृथक् होते हैं। गानर दो प्रकार के यायालयों—सामान्य एवं विशेष—का उल्लेख करते हैं। विशेष प्रकार के यायालय के अन्तर्गत सैनिक यायालय, औद्योगिक यायालय, श्रम यायालय, महाभियोग यायालय, धार्मिक यायालय आदि आते हैं। इनमें से अधिकांश यायालय केवल ऐशिक क्षेत्राधिकार का प्रयोग करते हैं। फ्रांस के प्रशासकीय यायालय भी विशेष प्रकार के यायालयों की श्रेणी में ही आते हैं। इनकी प्रक्रिया एवं सम्बन्धित विधि विशेष प्रकार की होती है।

ब्रिटेन एवं यूरोप महाद्वीप के अन्य देशों की याय व्यवस्था में आधारभूत अन्तर है। अमेरिका एवं ब्रिटिश प्रणाली में यायाधीश प्रायः दौरा करत हैं अर्थात् विभिन्न स्थानों में वे जाकर मुकदमे सुनते हैं, परन्तु यूरोप के देशों में यायालय एक ही स्थान पर स्थित होते हैं और सम्बन्धित पक्षों को वहीं जाना पड़ता है। अमेरिकी एवं यूरोपीय देशों के न्यायालयों के संगठनों में एक अन्य समानता भी है। यूरोपीय देशों के यायालयों की व्यवस्था एकीकृत है, जबकि संयुक्त राज्य अमेरिका में दोहरी याय व्यवस्था अर्थात् राज्यों एवं संघ की पृथक् पृथक् याय व्यवस्था होती है। अमेरिका की दोहरी याय व्यवस्था को सभी संघीय देशों ने स्वीकार नहीं किया है। उदाहरण के लिए जर्मनी के बीमर संविधान के अन्तर्गत संघ एवं राज्यों की याय व्यवस्था एकीकृत थी। भारतीय गणराज्य की याय व्यवस्था भी एकीकृत है। संयुक्त राज्य अमेरिका में संघ एवं राज्यों के यायालयों के क्षेत्राधिकार त्रिश संघीय कानून एवं विषयों तथा राज्यों के कानूनों एवं विषयों तक सीमित होते हैं, परन्तु भारत में ऐसा नहीं है। भारतीय याय-व्यवस्था के यायालयों को केन्द्र एवं राज्य दोनों ही विधियों एवं विषयों में क्षेत्राधिकार प्राप्त है।

न्यायाधीशों की नियुक्ति

न्यायाधीशों की नियुक्ति को तीन प्रधान पद्धतियाँ प्रचलित हैं—(1) व्यवस्थापिका द्वारा निर्वाचन, (2) जनता द्वारा निर्वाचन, एवं (3) कार्यपालिका द्वारा नियुक्ति।

(1) व्यवस्थापिका द्वारा निर्वाचन—संयुक्त राज्य अमेरिका के राज्यों में यह प्रणाली प्रचलित थी और चार राज्यों में आज भी इसका प्रचलन है। स्विट्जरलैंड के संघीय न्यायालय के 24 न्यायाधीशों को स्विस व्यवस्थापिका के दोनों सदनों द्वारा 6 वर्ष के लिए संयुक्त अधिवेशन में निर्वाचित किया जाता है। यह पद्धति दोषपूर्ण है। व्यवस्थापिका के सदस्यों से यद्यपि यह आशा की जाती है कि वे योग्य एवं ईमानदार व्यक्तियों को ही न्यायाधीश के रूप में चुनें परन्तु प्रायः ऐसा सम्भव नहीं है। सदैव ही बहुमत दल के सदस्य चुने जाते हैं। योग्य एवं ईमानदार व्यक्तियों का चुनाव प्रायः असम्भव होता है और ऐसे न्यायाधीशों के लिए दलीय प्रभाव से बचाव मुक्त होना सम्भव नहीं होता है। संसदीय प्रणाली में कार्यपालिका व्यवस्थापिका का नेतृत्व करती है अतः व्यवहार में इस पद्धति के अनुसार व्यवस्थापिका द्वारा न्यायाधीशों के चयन का अर्थ कार्यपालिका द्वारा उनकी नियुक्ति है। स्विट्जरलैंड में यह पद्धति सफल रही है। इसका कारण यह है कि स्विस संघीय व्यवस्थापिका के सदस्यों की संख्या कम है तथा स्विट्जरलैंड में राजनीतिक दलीय व्यवस्था कठोर नहीं है।

(2) जनता द्वारा निर्वाचन—संयुक्त राज्य अमेरिका के कुछ राज्यों एवं कुछ स्विस कैंटन में आज भी इसका प्रचलन है। फ्रान्स की शान्ति के द्वारा लोक प्रभुत्व के सिद्धांत का प्रचार हुआ था। फलस्वरूप जनता द्वारा निर्वाचित न्यायाधीशों का समर्थन किया गया। फ्रांस में भी इस पद्धति का कुछ समय तक प्रचलन रहा था। लेकिन 1793 ई. में इसका बहुत दुरुपयोग हुआ था, शगतरास, लिपिक, माली एवं सामान्य श्रमिक न्यायाधीशों निर्वाचित हुए थे। नैपोलियन ने इस पद्धति को समाप्त कर दिया। स्विट्जरलैंड में छोटी अदासतों के न्यायाधीश जनता द्वारा ही निर्वाचित होते हैं। यह पद्धति निश्चय ही विधुद्ध लोकतंत्रीय पद्धति है परन्तु व्यवहार में इसमें अनेक दोष हैं—(1) जनता सामान्यतः विधि विशेषण एवं चरित्रवान् न्यायाधीशों का चयन करने में असफल रहती है। (2) प्रायः जो प्रत्याशी जनता को बहुकाल में असफल हो जाते हैं वे ही निर्वाचना में चुन लिए जाते हैं। (3) जनता केवल योग्यता का प्रभावित नहीं होती। निर्वाचन में जीतने के लिए न्यायाधीशों को सभी प्रकार के हथकण्डों का प्रयोग करना पड़ता है अतः निर्वाचित होने के पश्चात् उनसे पूर्ण ईमानदारी की आशा नहीं की जा सकती। संयुक्त राज्य अमेरिका में न्यायाधीशों का चयन वंश के लिए निर्दलीय समितियों द्वारा नियुक्ति की गयी है। उनके द्वारा योग्य प्रत्याशियों का नाम ही न्यायाधीशों के पदों के लिए प्रस्तावित किया जाता है। इस व्यवस्था में दोष पद्धति का दोष पर कुछ प्रतिग्रह लग गया है। अंग्रेज एवं वे का चयन है कि

38 राज्यों में से, जिनमें यह प्रणाली प्रचलित है, केवल 3 राज्यों में ही यह प्रणाली कुछ सतोषप्रद रही है।⁵ गिल्क्राइस्ट के अनुसार संयुक्त राज्य अमेरिका में अनक ऐसे उदाहरण हैं कि निर्वाचनों में योग्य प्रत्याशी हार गये हैं। जहाँ ‘यायाधीशों का कार्य-काल अल्प होता है तथा यायाधीश पुन निर्वाचित हो सकते हैं, वहाँ जनता द्वारा निर्वाचन की पद्धति के परिणाम और भी बुरे होते हैं। ऐसी स्थिति में ‘यायाधीश से निष्पक्षता की आशा नहीं की जा सकती।⁶

(3) कायपालिका द्वारा नियुक्ति—अधिकांश देशों में ‘यायाधीशों को कायपालिका द्वारा नियुक्त किया जाता है। यह पद्धति उपरोक्त दोनों पद्धतियों की तुलना में अधिक श्रेष्ठ है। परंतु इसे भी हम निर्वाप नहीं कह सकते। कायपालिका द्वारा सदैव ही योग्य एवं अनुभवी व्यक्तियों की निष्पक्षतापूर्वक नियुक्ति नहीं की जाती है और न कायपालिका दलगत भावना से ऊपर उठकर ही सदैव आचरण करती है। एक बार नियुक्त हो जाने पर ‘यायाधीश पर्याप्त स्वतंत्रतापूर्वक कायपालिका के प्रभाव से मुक्त होकर कार्य करते हैं। जीवनपथ या सदाचरण पथ त नियुक्ति की व्यवस्था कायपालिका द्वारा नियुक्त ‘यायाधीशों को एक बड़ी सीमा तक स्वतंत्रता प्रदान करती है। ब्रिटेन, राष्ट्रमण्डलीय देशों तथा उपनिवेशों, संयुक्त राज्य अमेरिका, आस्ट्रेलिया एवं उसके 6 घटक राज्यों एवं भारत में ‘यायाधीशों को कायपालिका द्वारा ही नियुक्त किया जाता है। भारत में छोटी अदालतों के ‘यायाधीशों की प्रतियोगी परीक्षाओं के माध्यम से नियुक्ति की जाती है। फ्रांस में भी निम्न अदालतों के ‘यायाधीश इसी रीति से नियुक्त किये जाते हैं। भारत एवं फ्रांस में निम्न या छोटी अदालतों के ‘यायाधीशों की वरिष्ठता के आधार पर पदोन्नति होती रहती है। फ्रांस में सर्वोच्च ‘यायालय के ‘यायाधीशों की नियुक्ति ‘यायमन्त्री द्वारा की जाती है। फेंच व्यवस्थापिका के सदस्य ‘यायमन्त्री को प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं। अतः यह सुझाव दिया गया है कि उच्च ‘यायालय द्वारा प्रस्तावित नामावली में से ही कायपालिका द्वारा ‘यायाधीशों का चयन किया जाना चाहिए।

‘यायाधीशों की नियुक्ति के सम्बन्ध में कुछ सुझाव दिए गए हैं। लॉस्की का कथन था कि “‘यायाधीशों की नियुक्ति ‘यायमन्त्री को ‘यायाधीशों की एक स्थायी समिति (जिसमें ‘यायिक कार्यों का प्रतिनिधित्व करने वाले ‘यायाध्याय हा) की सिफारिश पर ही करनी चाहिए क्योंकि बकीला के वार में जितना वे जानते हैं उतना नान बहुत ही कम लोगों को होता है तथा उनके राजनीतिक प्रतिष्ठा से प्रभावित हान की भी आशा नहीं है।”⁷ भारतीय संविधान निम्ना सम्भवतः लास्की के इस विचार से

5 Ogg & Ray *Introduction to American Government*, 8th edn p. 314

6 Gilchrist *Principles of Political Science*, 1930 p. 316

7 Laski *Grammar of Politics*, 1941, p. 548

आंशिक रूप से प्रभावित हुए थे। भारतीय संविधान में यह व्यवस्था की गयी है कि भारतीय राष्ट्रपति सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति करते समय सर्वोच्च न्यायाधीश से परामर्श करेगा तथा उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति में उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश एवं सर्वोच्च न्यायालय के प्रधान न्यायाधीश से परामर्श करेगा। इन व्यवस्थाओं द्वारा न्यायाधीशों की नियुक्तियों के सम्बंध में कार्यपालिका की निरकुशता पर प्रतिबंध लग जाता है।

न्यायपालिका की स्वतन्त्रता

न्यायपालिका की श्रेष्ठता उसकी स्वतन्त्रता, निष्पक्षता एवं दक्षता पर निर्भर करती है और न्यायिक निष्पक्षता तथा दक्षता न्यायपालिका की स्वतन्त्रता पर निर्भर होती है। स्वतन्त्र एवं निष्पक्ष न्यायपालिका के अभाव में शासन पूर्णरूपेण निरकुश होता है तथा संविधान एवं मौलिक अधिकारों का संरक्षण भी न्यायपालिका की स्वतन्त्रता के अभाव में असम्भव ही है। न्यायपालिका की स्वतन्त्रता का अर्थ यह है कि न्यायाधीश मजदूरी एवं आतंक रहित होकर आचरण करें तथा अपने दायित्व के सम्पादन में किसी व्यक्ति अथवा संस्था से प्रभावित न हों। अतः यह आवश्यक है कि न्यायाधीशों की निष्पक्षतापूर्वक नियुक्ति की जानी चाहिए, उनका कार्यकाल निश्चित होना चाहिए तथा उनको समुचित वेतन प्रदान किया जाना चाहिए जिससे कि वे आर्थिक दुश्चिन्ताओं से मुक्त रहकर अपने दायित्व का सम्पादन कर सकें। इसके अतिरिक्त न्यायपालिका की स्वतन्त्रता के लिए निम्न बातें भी आवश्यक हैं

(1) न्याय के कुछ निश्चित सिद्धान्त होने चाहिए जिनका पालन पूर्ण ईमानदारी से किया जाना चाहिए,

(2) न्यायिक कार्यपद्धति के नियम होने चाहिए, तथा

(3) न्यायालय एवं वकीलों का अपना नैतिक स्तर होना चाहिए।

न्याय के कुछ प्रमुख निश्चित सिद्धान्त निम्नवत् हैं (1) खुली अदालत में ही मुकदमा चलाया जाना चाहिए, (2) अपने से सम्बंधित पक्ष को प्रस्तुत करने के लिए वकील को नियुक्त करने की स्वतन्त्रता होनी चाहिए, (3) प्रमाण का दायित्व आरोप लगाने वाले पक्ष पर होना चाहिए, (4) जुरी व्यवस्था भी होनी चाहिए, एवं (5) प्रमाण के आधार पर ही दण्ड दिया जाना चाहिए।

न्यायालयों की कार्यपद्धति ऐसी होनी चाहिए कि न्याय दीर्घतापूर्वक सम्पादित किया जा सके एवं कोई विलम्ब न हो। न्याय में विलम्ब का अर्थ न्याय की हत्या है। अतः यह आवश्यक है कि सभी विवादों को निपटाने के लिए पर्याप्त न्यायालय एवं न्यायाधीश होने चाहिए जिससे कि उनके अभाव में कोई विलम्ब न हो। न्याय व्यवस्था मंहंगी भी नहीं होनी चाहिए। विधियों एवं न्यायिक व्यवस्था में अनेक कमियाँ हुआ करती हैं जिनका लाभ उठाकर प्रायः वकील एवं सम्बंधित पक्ष मुकदमा का निणय हान में विलम्ब उत्पन्न करते रहते हैं। विधि एवं विधि व्यवस्था में इन दोषों

को समाप्त करना चाहिए। 'यायिक पद्धति सीधी, सरल एवं कम खर्चीली होनी चाहिए तथा 'यायिक भूलों के सुधार के लिए पर्याप्त अवसर प्राप्त होने चाहिए। अतः विवादों के फैसलों के विरुद्ध आहत पक्षों को ऊँची अदालतों से अपील या पुनरावेदन की पर्याप्त सुविधाएँ प्राप्त होनी चाहिए।

कायपालिका को किसी भी अवस्था में 'यायपालिका को प्रभावित करने के अवसर नहीं होने चाहिए। 'यायाधीशों को विधि में पारंगत एवं निर्भीक होना चाहिए। इसके अतिरिक्त वकील समुदाय का भी उच्च नैतिक स्तर 'यायालयों की स्वतंत्रता एवं निष्पक्षता के लिए आवश्यक है।

सभी संवैधानिक राज्यों में शक्ति पथक्करण के सिद्धांत की 'यायपालिका के सन्दर्भ में पूर्ण मायता दी गयी है। स्ट्रॉम के अनुसार, "संविधानवाद का यह सुनिश्चित सिद्धांत है कि 'यायपालिका को अपने विभागीय नियंत्रण के सन्दर्भ में स्वतंत्र होना चाहिए यद्यपि यह प्रश्न (स्वामाधिक) है कि उस विभाग के नियंत्रण की सीमा क्या होनी चाहिए?"⁸ प्रायः सभी संवैधानिक संविधानों में 'यायाधीशों की स्वतंत्रता की समुचित व्यवस्था है। कायपालिका द्वारा 'यायाधीशों को अपनी इच्छानुसार पद हटाया नहीं किया जा सकता और न कायबाल के दौरान में उनका वेतन ही कम किया जा सकता है। ग्रेट ब्रिटेन में 'यायाधीशों को सदन के दोनों सदनों द्वारा उनके विरुद्ध प्रतिवेदन प्रस्तुत करने पर ही काउन द्वारा पदहटाया जा सकता है। समुक्त राज्य अमेरिका में संघीय 'यायपालिका के 'यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा सीनेट के अनुमोदन से की जाती है। लेकिन दुराचार या गम्भीर अपराध के लिए प्रतिनिधि सदन को 'यायाधीशों पर महामहोदय लगाने का अधिकार है जिसकी जांच सीनेट द्वारा की जाती है और उसके स्वीकृत होने पर ही संघीय 'यायाधीशों को पदहटाया जा सकता है।⁹ भारत में सर्वोच्च एवं उच्च 'यायालयों के 'यायाधीशों को अपने कार्यकाल के मध्य में पद से सदन के दोनों सदनों द्वारा 2/3 बहुमत से पृथक-पृथक रूप में दुर्व्यवहार एवं अयोग्यता विषयक प्रस्ताव पारित करने एवं राष्ट्रपति को प्रस्तुत करने पर ही पदहटाया जा सकता है।¹⁰ भारतीय संविधान के अनुसार किसी भी 'यायाधीश का वेतन तथा उसके भत्ते उसके कार्यकाल में, नियुक्ति के पश्चात्, इस प्रकार परिवर्तित नहीं किये जा सकते कि 'यायाधीशों को कोई हानि हो।¹¹ आर्थिक सुरक्षा सम्बन्धी उपरोक्त उल्लिखित आश्वासन 'यायिक निष्पक्षता की

8 "It remains one of the maxims of constitutionalism that judiciary ought to be free from control in its own department, though the question arises what are the limits of that department — Strong *op cit*, p 277

9 Ogg & Ray *Essentials of American Government*, 1964, p 300

10 Articles 124 (4) and 217 (1) (b)

11 Article 125

धुरी है। इस सम्बन्ध में केष्ट का कथन है कि “यायाधीशा को अपने दायित्व एवं कर्तव्य को सम्पादित करने के लिए जिस साहस एवं दृढता की आवश्यकता है उस हेतु यह आवश्यक है कि उन्हें अपने वेतन एवं पद की सुरक्षा के सम्बन्ध में पूर्ण आश्वासन प्राप्त होना चाहिए।”¹² विलोवी के अनुसार, “स्वतन्त्र यायपालिका के लिए यायाधीशों को उनके राजनीतिक विचारों को ध्यान में रखे बिना ही नियुक्त किया जाना चाहिए, एक बार नियुक्त किये जाने पर उनको दीर्घकाल तक अर्थात् जीवनपर्यन्त या सदाचरण पर्यन्त पदारूढ रहने देना चाहिए एवं कायपालिका को उन्हें पदच्युत करने सम्बन्धी कोई अधिकार नहीं होने चाहिए। विधान मण्डल के दोनों सदनों द्वारा स्वीकृत महामियोग पद्धति के अनुसार ही प्रस्ताव पारित किये जाने पर उन्हें पदच्युत किया जाना चाहिए तथा उनके कायकाल के दौरान उनके वेतन को न तो रोका जाना चाहिए और न ही कम किया जाना चाहिए।”¹³

गानर ने कुछ अमेरिकी राज्यों में जनता की भाव पर यायाधीशा के प्रत्यावर्तन (Recall) की व्यवस्था को निकटभूत में स्वीकृत किये जाने का उल्लेख किया है। अरिजोना, केलिफोर्निया, कोलोराडो, केनसास, नेविदा, उत्तरी डेकोटा एवं ओरिगिन नामक सात राज्यों ने अपने संविधानों में संशोधन करके इस व्यवस्था को स्वीकार किया है। लेकिन अधिकांश अमेरिकी विधिसांसदियों ने इस व्यवस्था का यह कह कर विरोध किया कि इससे यायपालिका की स्वतन्त्रता एवं सम्मान को धक्का लगेगा अतएव इस व्यवस्था के स्वीकार किये जाने की कम ही सम्भावना है।¹⁴

यायिक निष्पक्षता की दृष्टि से यह भी आवश्यक है कि यायाधीशा को अपने पदावकाश के पश्चात् किसी भी राजकीय पद पर नियुक्त नहीं किया जाना चाहिए अथवा अपने कायकाल में वह पूर्ण निष्पक्षता एवं निर्भक्तता से कार्य नहीं कर सकेंगे। भार

12 'To give the judges the courage and firmness to do their duty fearlessly they ought to be confident of the security of their salaries and station — Kent, quoted by A Appadorai *Substance of Politics* 1967, pp 77-78

13 The means of securing an independent judiciary lie “in the provision that judges shall be selected without regard to their political affiliations and that once selected they shall hold office, for a long term, for life or during good behaviour, that they shall not be subject to dismissal by executive may be removed only for misconduct as established by a formal process of impeachment address on the part of both the houses of Legislature and that their compensation shall not be withheld or diminished during their term of office — Willoughby *Government of Modern States*, 1936 p 434

14 Garner *Political Science and Government* 1951 (Indian edn), p 731

तीय सविधान म यह व्यवस्था है कि सर्वोच्च ‘यायालय म यायाधीश के पद पर रह चुकन के पश्चात कोई भी व्यक्ति भारत म किसी भी ‘यायालय मे या किसी अधिकारी के समक्ष पैरवी या काय नहीं करेगा।¹⁵ इस अनुच्छेद से केवल यह प्रतिबंध है कि पदावकाश के पश्चात कोई ‘यायाधीश किसी अदालत म वकालत या पैरवी नहीं कर सकता। स्मरणीय है कि यायाधीश भी राजनीतिक महत्वाकांक्षा से सवधा मुक्त नहीं होते हैं। अनक राजनीतिज्ञ ‘यायाधीश बनत हैं। वे भी सत्ता, स्वाति एव प्रशसा के भूखे होत है। हमारे सविधान म एसी महत्वाकांक्षा की पूर्ति के लिए खुली छूट है। अपने कायकाल तथा अवकाश ग्रहण करन के पश्चात ‘यायाधीशा को काय-पालिका के क्षेत्राधिकार के अधीन किसी भी पद को प्राप्त करने की आकांक्षा पर प्रतिबंध सम्बन्धी सविधान म कोई व्यवस्था नहीं है। स्वतन्त्रता के पश्चात अनेक ‘यायाधीशा को विभिन्न पदा पर नियुक्त किया गया। 1950 ई म भूतपूर्व ‘यायाधीश सी सी विद्वांस को अल्पसंख्यक मामला का मंत्री एव 1952 ई मे केन्द्रीय विधि मंत्री नियुक्त किया गया था। भूतपूर्व ‘यायाधीश सयद फजल जली को पदावकाश के पश्चात पहले अस्थायी ‘यायाधीश नियुक्त किया गया था (अनुच्छेद 128) और 1952 ई मे उह उड़ीसा का राज्यपाल नियुक्त किया गया था। भूतपूर्व ‘यायाधीश बी एन राव को 1948 ई म संयुक्त राष्ट्र सभ म स्थायी भारतीय प्रतिनिधि नियुक्त किया गया था। भूतपूर्व ‘यायाधीश बर्धाचारि को 1948 ई मे आय कर जाच ‘यायाधिकरण का अध्यक्ष बनाया गया। बम्बई उच्च ‘यायालय के भूतपूर्व ‘यायाधीश श्री एम सी छागला को 1948 ई म संयुक्त राष्ट्र सभ म भारतीय दल का नेता, 1958 ई मे अमेरिका म भारतीय राजदूत एव तत्पश्चात् केन्द्रीय मंत्री नियुक्त किया गया था। श्री हरी रामचन्द्र गोखले विधि मंत्री नियुक्त किये जाने के पूर्व ‘यायाधीश रह चुके हैं। अनक ‘यायाधीशों को विभिन्न जाच-आयोगों का अध्यक्ष नियुक्त किया गया है। स्मरणीय है कि इस सम्भावना की तरफ श्री के टी शाह न सविधान बना मे सदस्या का ध्यान आकषित करते हुए मूल अनुच्छेद 103 म संशोधन नों प्रस्तावित किया था। परन्तु डा अम्बेडकर ने उनका विरोध करते हुए कहा था कि ‘यायाधीशा का शासन द्वारा प्रभावित करने के कम ही अवसर हात हैं।¹⁶ ‘नष्ट है डॉ अम्बेडकर ‘यायपालिका के यथायदायित्व के सन्दर्भ म ‘यायाधीशा को इस प्रकार पुनर्नियुक्ति की सम्भावनाओं के दुष्परिणामों का सही मूल्यांकन न कर सकें। दुर्भाग्यवश मे किन्हीं के शासन की सफलता का आधार उसका क्रियकर्म विदेशी जाति यात्राओं का स्वीकृत किया-वयन है। यदि उसके कावचन म सम्बन्धित कोई विवाद ‘यायालय न कर सके तो ऐसी दशा म ‘यायपालिका म कानूनी विवादों का जाहूत हो सकेगा।

15 Article 124 (7)

16 *Constituent Assembly Debates*, Vol. III, p 259

विक होता है। 1930-40 के दशक में इसी प्रकार का एक सघर्ष सयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट के यू डील कायन्त्रम सम्बन्धी विधियाँ को सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अवैधानिक घोषित करने पर उठ खड़ा हुआ था। अधि-कोपीय (बक) राष्ट्रीयकरण एवं प्रोवीपस उन्मूलन विवाद भारतीय राजनीति में ऐसे ही विवाद हैं। सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों के फलस्वरूप निष्प्रभावी विधियाँ को वैधानिकता का जामा पहनाने के लिए शासन को भारतीय संविधान में चार संवैधानिक संशोधन पारित करने पड़े हैं। यह भी सम्भव है कि सत्तारूढ़ दल अपने विपक्षियों को दबाने एवं स्वयं सत्ता में बने रहने के लिए दमनकारी एवं अवांछनीय विधियाँ का निमाण करें। कायपालिका द्वारा न्यायाधीशों की नियुक्ति के अधिकार के कारण अनेक न्यायाधीशों में राजनीति के प्रति रुचि उत्पन्न हो सकती है और वे दलीय नेताओं एवं शासन को सन्तुष्ट करने के लिए प्रयत्नशील हो सकते हैं। यह सम्भावना न्यायपालिका की निष्पक्षता में जन-विश्वास को हिला देती है। अतः यह नितांत आवश्यक है कि पदावकाश के पश्चात् किसी भी न्यायाधीश को किसी पद पर नियुक्त करने का अधिकार कायपालिका को प्राप्त नहीं होना चाहिए।¹⁷ इस हेतु यदि आवश्यकता हो तो संविधान में संशोधन किया जाना चाहिए। यह भी आवश्यक है कि न्यायाधीशों द्वारा बड़े सचय रूप में अपने विचारों को प्रकट करना चाहिए। उदाहरण के लिए, उन्हें राजनीतिक नेताओं तथा कायपालिका की प्रशंसा नहीं करनी चाहिए और न समकालीन किसी विषय पर अपना मत ही प्रकट करना चाहिए।¹⁸ राज्यों के उच्च न्यायालयों के मुख्य न्यायाधीशों को स्थानापन्न राज्यपाल नियुक्त करने की प्रथा को भी प्रथम नहीं दिया जाना चाहिए।

न्यायाधीशों का कार्यकाल एवं अवकाश ग्रहण करने की आयु

न्यायपालिका की निष्पक्षता, ईमानदारी एवं स्वतंत्रता की रक्षा के लिए यह आवश्यक है कि न्यायाधीशों का कार्यकाल दीर्घ अर्थात् कम बढ रूप में स्थायी होना चाहिए। दीर्घ कार्यकाल के फलस्वरूप न्यायाधीशों को विधि सम्बन्धी पर्याप्त ज्ञान हो जाता है और वे निश्चित होकर निर्भीकतापूर्वक अपने दायित्वों का सम्पादन कर सकते हैं। सयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को सदाचरण-मय जीवन भर के लिए नियुक्त किया जाता है। ग्रेट ब्रिटेन एवं अधिकांश राष्ट्रमण्डलीय देशों में भी यही प्रथा है। भारत में सर्वोच्च एवं उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों को निश्चित काल अर्थात् निर्धारित पद निवृत्ति की आयु तक सदाचरण के आधार पर

17 भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश पातजलि शास्त्री ने मद्रास में एक बार कहा था कि भारत में कायपालिका द्वारा हस्तक्षेप की प्रवृत्ति प्रतीत होती है।—*Hindustan Standard*, Dak edition, 18th May, 1954

18 Refer to Dr K V Rao *Parliamentary Democracy of India*, 1961, p 219

नियुक्त किया जाता है। इस प्रथा के विपरीत संयुक्त राज्य अमेरिका के राज्यों में 'यायाधीश' का कार्यकाल अल्प होता है जो औसतन 6 से 9 वर्ष तक होता है। वीमोण्ट राज्य में 'यायाधीश' दो वर्ष के लिए तो पेसलवेनिया में 21 वर्ष के लिए नियुक्त किये जाते हैं।¹⁹ स्विट्ज़रलैण्ड में संघीय 'यायाधीश' का कार्यकाल 12 वर्ष है परंतु अधिकांशतः वे पुनः निर्वाचित कर लिये जाते हैं। सोवियत रूस के सर्वोच्च न्यायालय के 'यायाधीश' सुप्रीम सोवियत द्वारा केवल 5 वर्ष के लिए ही निर्वाचित किये जाते हैं। मैक्सिको में सदाचरण-पथ का कार्यकाल के लिए 'यायाधीश' को नियुक्त किया जाता है। हैमिल्टन 'यायाधीश' के लिए सदाचरण पथ का कार्यकाल सम्बंधी व्यवस्था को आधुनिक शासन में महत्वपूर्ण विचार मानते थे।

यायपालिका से सम्बंधित एक अन्य विचारणीय प्रश्न यह है कि 'यायाधीश' को किस आयु पर पदावकाश ग्रहण करना चाहिए। सदाचरण पथ का कार्यकाल की आलोचना यह कहकर की जाती है कि 'यायाधीश' परिवर्तनशील समाज के दृष्टिकोण के साथ गतिशीलता बनाये रखने में असमर्थ रहते हैं। वृद्धावस्था में 'यायाधीश' की कार्यक्षमता भी अपेक्षाकृत समाप्त हो जाती है। अतः सदाचरण पथ का कार्यकाल की दशा में भी एक निश्चित आयु प्राप्त होने पर 'यायाधीश' को अवकाश ग्रहण कर लेना चाहिए। यह अवस्था क्या होनी चाहिए? लास्की के अनुसार सत्तर वर्ष की आयु 'यायाधीश' के लिए पदावकाश की आयु सीमा निर्धारित की जानी चाहिए।²⁰ 70 वर्ष की आयु के पश्चात् 'यायाधीश' में अपने दायित्व को सम्भालने की शक्ति नहीं रह जाती है, मले ही कुछ 'यायाधीश' इसके अपवाद हों। 'यायाधीश' श्री होम्स²¹ (Mr Justice Holmes) का मत था कि "यायाधीश सामान्यतः वृद्ध व्यक्ति होते हैं। वे सम्भवतः किसी ऐसे विश्लेषण को देखते ही घृणास्पद समझने लगते हैं जो उनकी रचि के अनुकूल नहीं है और जिस वे समझने के अभ्यस्त नहीं होते हैं।" यह कथन महत्वपूर्ण है क्योंकि 'यायाधीश' अपने जीवन के आधार पर ही विधि की समस्याओं के सन्दर्भ में अपना दृष्टिकोण बनाते हैं एवं जो दृष्टिकोण एक बार बन जाता है उसे वृद्धावस्था में परिवर्तित करना नितांत कठिन हो जाता है। अतः वे अपने विचारों एवं समाज के परिवर्तित दृष्टिकोण के साथ सामंजस्य स्थापित नहीं कर पाते हैं।

19 : Garner *op cit*, p 729

20 : Laski *Grammar of Politics op cit* p 550

21 : Mr Justice Holmes *Collected Papers*, p 230 cited in Laski *op cit*, p 550

26

विधि का शासन तथा प्रशासकीय विधि [RULE OF LAW AND ADMINISTRATIVE LAW]

विधि का शासन

समस्त आगल सक्शन देशो मे (इंगलैण्ड, राष्ट्रमण्डलीय एव उपनिवेशीय देश तथा सयुक्त राज्य अमेरिका) की विधि व्यवस्था का प्रमुख सिद्धांत विधि का शासन (Rule of Law) है। इसके विपरीत, यूरोप के महाद्वीपीय देशो जैसे फ्रांस, जर्मनी आदि मे प्रशासनिक याय (Administrative law) का सिद्धांत माय है। आगल भाषाभाषी देशो मे यह धारणा बलवती है कि राज्य के कमचारिया से जनता की स्वतन्त्रता की रक्षा विधि के शासन के अंतर्गत ही हो सकती है।

विधि का शासन ब्रिटिश संविधान की अत्यधिक महत्वपूर्ण विशेषता है। विधि के शासन का सीधासाधा अर्थ यह है कि इंगलैण्ड में विधियों का शासन है, न कि किसी व्यक्ति की निरंकुश इच्छा का। विधि ही सर्वोच्च है। विधि के नियन्त्रण से कोई व्यक्ति मुक्त नहीं है। ए बी डायसी को विधि के शासन की अधिकृत व्याख्या का श्रेय प्राप्त है।¹ डायसी के अनुसार विधि का शासन या उसको सर्वोच्चता ब्रिटिश व्यवस्था की दूसरी प्रमुख विशेषता है। प्रथम विशेषता सम्पूर्ण देश (ब्रिटेन) में केन्द्रीय शासन की सर्वोच्चता या ससदीय सम्प्रभुता है।

विदेशी प्रेक्षक (यथा—वाल्टेयर, डी लोलमी, डी तोकेवेली) ग्रेट ब्रिटेन को 'विधि के शासन' की धारणा से अत्यधिक प्रभावित थे। डी तोकेवेली ने 1836 ई में त्विस एव ब्रिटिश प्रणालियों की तुलना की थी। वह ब्रिटिश याय प्रणाली से अत्यधिक प्रभावित था। उसके विचारों का सार निम्न है "विधि की सर्वोच्चता इंगलैण्ड की संस्थाओं की प्रधान विशेषता है।"² डायसी ने विधि के शासन की व्याख्या करते हुए उसके परस्पर सम्बन्धित तीन स्पष्ट अर्थ किये हैं।

1 Dacey *The Law of Constitution*, Ch IV (1959), pp 183-206

2 'De Tocqueville's words point in the clearest manner to the rule of predominance or supremacy of the law as the distinguishing characteristic of English Institution —Dacey *op cit*, ¶ 187

(क) विधि के शासन का प्रथम अर्थ यह है कि किसी भी व्यक्ति को किसी कानून को भंग करने के लिए देश के किसी सामान्य यायालय द्वारा सामान्य विधिक रीति से अपराधी प्रमाणित किये जाने के अभाव में कोई शारीरिक एवं आर्थिक दण्ड नहीं भुगतना पड़ेगा। इसका अर्थ यह है कि ग्रेट ब्रिटेन में कोई भी व्यक्ति तब तक दण्डित नहीं किया जा सकता जब तक कि उसने देश की किसी विधि का उल्लंघन न किया हो। देश के शासन को स्वेच्छापूर्वक आचरण तथा मनमानी करने का अधिकार प्राप्त नहीं है। यह व्यवस्था इस अर्थ में प्रत्यक्ष ऐसी व्यवस्था से भिन्न है जिसमें शासन के अधिकारियों को व्यापक निरंकुश सत्ता या नियंत्रण सम्बन्धी स्वविवेकी शक्तियाँ प्राप्त होती हैं।³ अतः कानून के हाथों निरंकुश शक्ति का अभाव विधि के शासन का प्रथम अर्थ है।

यूरोपीय देशों में कायपालिका को इंग्लैण्ड की तुलना में व्यक्तियों को बन्दी बनाने, कारावास का दण्ड देने एवं देश से निष्कासित करने की व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं।

(ख) विधि के शासन का दूसरा अर्थ यह है कि देश के छोटे एवं बड़े सभी शासकीय कर्मचारी एवं अशासकीय कर्मचारी एक ही विधि व्यवस्था एवं एक ही प्रकार के 'यायालयों' के अधीन हैं। कोई भी व्यक्ति विधि के ऊपर नहीं है। विधि की दृष्टि में सभी व्यक्ति बराबर हैं।⁴ अतः इंग्लैण्ड में विधिक समानता (legal equality) का सिद्धांत मान्य है। प्रधानमंत्री से लेकर साधारण सिपाही एवं कर एकत्रित करने वाले अधिकारी तक सभी किसी काय (जिसका कोई विधिक औचित्य नहीं है) के लिए किसी भी अन्य व्यक्ति की भाँति ही उत्तरदायी होते हैं। अनेक ऐसे उदाहरण हैं जबकि 'यायालयों' द्वारा अधिकारियों को विधिक अधिकार क्षेत्र की सीमा का अतिक्रमण करने वाले उनके कार्यों के लिए व्यक्तिगत रूप से दोषी ठहराया गया है तथा उन्हें उन कार्यों के लिए दण्डित किया गया या क्षतिपूर्ति करायी गयी है। प्रत्येक अधीनस्थ कर्मचारी अपने वरिष्ठ अधिकारी की आज्ञापालन के दौरान किय गये अपन

3 "We mean in the first place that no man is punishable or can be lawfully made to suffer in body or goods except for a distinct breach of law established in ordinary legal manner before the ordinary courts of the land. In this sense, the rule of the law is contrasted with every system of government based on the exercise by persons in authority of wide arbitrary or discretionary powers of constraint"—Dicey *op cit*, p 188

4 "We mean in the second place that with us no man is above the law but (what is a different thing) that here everyman whatever be his condition is subject to the ordinary law of the realm and amenable to the jurisdiction of the ordinary tribunals"—Dicey *op cit*, p 193

किसी गैर कानूनी वाय के लिए अथ किसी भी साधारण व्यक्ति की भांति ही उत्तर दायी होता है। इंग्लैण्ड में सैनिका एवं पादरिया का ऐसी विधिया एवं यायाधि करणों से सम्बन्ध होता है जिनका सामान्य नागरिका से कोई सम्बन्ध नहीं होता। लेकिन यह व्यवस्था इस तथ्य से किसी प्रकार भी असंगत नहीं है कि देश में सभी के लिए एक से ही कानून हैं। सैनिका एवं पादरिया के अपने पद सम्बन्धी कुछ दायित्व होते हैं परन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि वह सामान्य नागरिक के दायित्व से बच सकता है।

स्मरणीय है, यूरोपीय देशों की व्यवस्था ग्रेट ब्रिटन से भिन्न है। उदाहरणार्थ, फ्रांस में नागरिका के आपसी विवादा के निणय दश की सामान्य विधि के अनुसार साधारण यायालया द्वारा किये जाते हैं परन्तु नागरिक और शासन या किसी शासकीय अधिकारी से सम्बन्धित यदि कोई विवाद होता है तो उसका निणय विशेष प्रकार के यायालया एवं विधि—प्रशासकीय यायालयों तथा प्रशासकीय विधि—द्वारा किया जाता है। स्पष्ट है कि फ्रांस में ब्रिटेन की भांति एक विधि व्यवस्था नहीं है और न वहां विधि एवं यायालय विषयक समानता ही पायी जाती है।

इस सन्दर्भ में एक विवाद का उल्लेख वाद्यनीय है। 1763 ई. में नाथ ब्रिटन (The North Briton) नामक समाचार पत्र के सम्पादक विलकेस (Wilkes) ने इंग्लैण्ड के राजा के शासन पर टिप्पणी करते हुए कहा था कि राजा का शासन मानवता पर घोपी जाने वाली मर्निमण्डलीय धृष्टता या निलज्जता का उदाहरण है। लॉर्ड हैलीफक्स राज्य मंत्री थे। उन्होंने नाथ ब्रिटन के लेखक, प्रकाशक एवं मुद्रक को बन्दी बनाने एवं समाचार-पत्र की प्रतियाँ जप्त करने के लिए वारण्ट जारी कर दिया। उपसचिव श्री वुड (Mr Wood) की देखभाल में गिरफ्तारियाँ हुई। कुल 49 व्यक्ति बन्दी बनाये गये। इनमें सम्पादक श्री विलकेस एवं प्रकाशक सीच (Mr Leach) के अतिरिक्त अन्य सभी निर्दोष थे। विलकेस ने लॉर्ड हैलीफेक्स एवं वुड पर मानहानि का मुकदमा दायर कर दिया। यायालय ने राज्यमंत्री हेलीफक्स उपसचिव वुड को दोषी ठहराया एवं 4 हजार पौण्ड व 800 पौण्ड हर्जाने के रूप में देने का आदेश दिया तथा वारण्ट का गैर कानूनी ठहराया।

विधि के शासन में इस अर्थ का विशेष महत्त्व है। ग्रेण्टलण्ड⁵ के अनुसार विधि के शासन के इस अर्थ में मर्निमण्डलीय उत्तरदायित्व को विधिक दृष्टि से निश्चित किया गया है। दोनों सदनों या किसी सदन को राजा के मंत्रियों को पदच्युत करने की विधिक शक्ति प्राप्त नहीं है। अतः मंत्री विधिक रूप में ब्रिटिश संसद के प्रति उत्तरदायी नहीं हैं। लेकिन सभी मंत्रीगण यायालयों के प्रति उत्तरदायी हैं। उन पर

राज्य सम्बन्धी किसी भी कार्य के लिए कोई मुकदमा या अभियोग चलाया जा सकता है।

(ग) विधि के शासन का तीसरा अर्थ यह है कि ब्रिटेन में नागरिकों के अधिकार संविधान द्वारा नियमित नहीं होते हैं अपितु स्वयं संविधान ही नागरिकों के अधिकारों द्वारा नियमित होता है। डायसी के शब्दों में, “संविधान विधि के शासन की भावना से ओतप्रोत है क्योंकि संविधान के सामान्य सिद्धांत (यथा—वैयक्तिक स्वतंत्रता का अधिकार या सार्वजनिक सम्मेलन का अधिकार) ‘यायिक’ निणयों के परिणाम हैं जिन्हें ‘यायालयों’ में व्यक्तिगत विवादों के निणयों के मध्य व्यक्त किया है। विदेशी संविधानों में इसके विपरीत व्यक्तियों के अधिकार संविधान के सामान्य सिद्धांतों के परिणाम होते हैं।⁶ अमेरिका और भारत में नागरिकों के मौलिक अधिकारों का संविधान में उल्लेख है। इसका अर्थ यह है कि इन देशों में संविधान नागरिकों के मौलिक अधिकारों की जड़ है। परंतु ब्रिटेन में स्थिति बिल्कुल इसके विपरीत है। यहाँ नागरिकों के अधिकार परम्परा द्वारा पहले ही निश्चित हो गये हैं और इन्हीं अधिकारों की रक्षा से सम्बन्धित नियमों के समूह से संविधान का निर्माण हुआ है। ब्रिटेन में प्राथमिकता नागरिक अधिकारों को है, न कि संविधान को। संविधान का मूल नागरिक अधिकारों में है। उदाहरण के लिए, इंग्लैण्ड के सामान्य कानून अर्थात् कामन लॉ (Common Law) का यह सिद्धांत था कि किसी भी व्यक्ति को सामान्य अधिपत्र (General Warrant) के आधार पर बन्दी नहीं बनाया जा सकता था लेकिन बिलकेस विवाद के निणय ने इसको यायिक भावना प्रदान की। स्पष्ट है, ब्रिटेन में नागरिक स्वतंत्रता सम्बन्धी अधिकारों को अन्य देशों की अपेक्षा कहीं अधिक महत्व प्राप्त है।

संविधानों के द्वारा मौलिक अधिकारों की प्रतिभूति दोषपूर्ण होती है। डायसी के अनुसार जिन देशों में व्यक्तिगत स्वतंत्रता संविधानों का परिणाम है वहाँ अधिकारों को निलम्बित या समाप्त करने की सम्भावना बनी रहती है, लेकिन जहाँ वैयक्तिक स्वतंत्रता संविधानों का भाग होती है एवं देशों के सामान्य कानून में निहित

6 A third and a different sense in which the rule of law or the predominance of the legal spirit is considered a special attribute, is defined by A. V. Dicey in the following words ‘We may say that the constitution is pervaded by the rule of law on the ground that the general principles of the constitution (as for example, the right to personal liberty or the right of public meeting) are with us as the result of judicial decisions determining the rights of private persons in particular cases brought before the courts where as under many foreign constitutions the security (such as it is) given to the rights of individuals results, or appear to result from the general principles of the constitution’ —*The Law of Constitution* op cit pp 195 196

होती है, वहाँ अधिकारा को दण्ड की सस्याज्जा एवं पद्धतियां म आधिकारी परिवर्तन के अभाव म नष्ट करना असम्भव होता है।⁷ उदाहरणाय, गैर-कानूनी ढग म किसी भी व्यक्ति को बन्दी नहीं बनाया जा सकता। यह अधिकार बन्दी प्रत्यक्षाकरण अधि नियम (Habeas Corpus Act, 1679) द्वारा सुरक्षित है। इसी प्रकार, अस्त्र-शस्त्र धारण करने का अधिकार अधिकार-पत्र (Bill of Rights, 1689) द्वारा सुरक्षित है। इन दोनों विधेयका को सकट काल मे पूणत स्थागित नहीं किया जा सकता है।

संक्षेप म, विधि के शासन च तीन अय हैं

(1) निरकुश सत्ता का अनाव एवं कानून की सर्वोच्चता। 'विधि के शासन' के अन्तर्गत शासन एवं उसके अधिकारियों को विशेषाधिकार एवं व्यापक स्वविवेकी निरकुश अधिकार प्राप्त नहीं होते हैं। इंगलण्ड म 'विधि के शासन' के अधीन व्यक्ति को केवल किसी विधि के उत्पन्न के लिए ही दण्डित किया जा सकता है।

(2) विधिक समानता या विधि के समान समानता। इसका अर्थ यह है कि देश के सभी व्यक्ति बिना किसी भेदभाव के एक प्रकार की विधि के अधीन होते हैं एवं वे एक ही प्रकार के 'यायालयों' के प्रति उत्तरदायी होते हैं। फ्रान्स म प्रचलित प्रशासकीय विधि एवं प्रशासकीय 'यायालयों' की व्यवस्था के लिए, डायसी के अनुसार, इंगलण्ड म कोई स्थान नहीं है।

(3) इंगलण्ड म सविधानिक विधि व्यक्तियों के अधिकारों का स्रोत नहीं है अपितु वह व्यक्तियों के अधिकारों का परिणाम है। इन अधिकारों की समय-समय पर 'यायालयों' द्वारा व्याख्या की गयी है एवं उन्हें क्रियान्वित किया गया है।⁸ अंग्रेज न्यायाधीशों ने व्यक्तियों के अधिकारों एवं स्वतन्त्रताओं की रक्षा म इस प्रकार महत्वपूर्ण भूमिका निभायी थी। प्रो. डायसी 19वीं सदी का उदारवादी या उदारवादी 'यायाधीशों' ने अंग्रेज जनता के अधिकारों एवं स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए जो सराहनीय प्रयत्न किये थे डायसी न उपरोक्त मत व्यक्त करते हुए उनकी प्रशंसा की है।

'विधि के शासन' के परिणामों की व्याख्या करते हुए डायसी ने कहा है कि विधि का शासन शासकीय कमचारियों की निरकुश प्रवृत्तियों पर प्रतिबंध स्थापित करता है। किसी विधिक बाधा के अभाव म किसी अंग्रेज अधिकारी द्वारा किसी भी व्यक्ति को बन्दी नहीं बनाया जा सकता क्योंकि वह यह बल प्रकाशित करता है कि यदि 'यायालय' द्वारा उसके कार्यों को गैर-कानूनी घोषित किया जाता है तो उसे क्षति-

7 Dicey *op cit* p 201

8 The Rule of Law is with us the law of the constitution, the rules which in foreign countries naturally form part of a constitutional code are not the source but the consequence of the right of individuals as defined and enforced by the court. —Dicey *op. cit.*, p 203

पूर्ति करनी पड़ेगी। अपन वरिष्ठ अधिकारी के आदेश का पालन करत समय भी अधीनस्थ कमचारी इस बात के लिए सजग रहते हैं कि वरिष्ठ अधिकारी के आजापालन के दौरान कहीं किसी विधि का उल्लंघन न हो जावे। यदि किसी सिपाही को किसी जन समूह को तितर बितर करने का आदेश दिया जाता है तो इसका यह अर्थ नहीं है कि अनावश्यक रूप से वह व्यक्तियों का वध कर दे। यदि वह कतव्य पालन के दौरान म किसी व्यक्ति को कोई शारीरिक या आर्थिक हानि पहुँचाता है या किसी व्यक्ति का वध कर देता है और वह उसके लिए दोषी पाया जाता है तो यायालय उसको अनिवार्यतः दण्डित करेगा। इस व्यवस्था का शासकीय कमचारियों पर वाञ्छित प्रभाव पड़ा है। अतः विधि के शासन की धारणा ने अप्रत्यक्ष रूप में ब्रिटिश समाज की स्वतन्त्रता की रक्षा में योग दिया है।

विधि के शासन के गुण एवं दोष⁹

डायसी के अनुसार विधि का शासन व्यक्ति की स्वतन्त्रता का संरक्षक है। अन्य यूरोपीय देशों की तुलना में इंग्लैण्ड में व्यक्ति की स्वतन्त्रता अपेक्षाकृत अधिक रक्षित है। बंदी प्रत्यक्षीकरण आदेश द्वारा न केवल नागरिकों को अपितु विदेशियों को भी अतिरिक्त ढंग से बंदी बनाये जाने के विरुद्ध संरक्षण प्राप्त है। सैनिक विधि का क्षेत्र सीमित है एवं यायालयों का इस विधि पर भी नियंत्रण होता है। इंग्लैण्ड में ज्यूरी प्रथा प्रचलित है। निर्वाचन सम्बन्धी विवादों का निणय 'याय' के उच्च 'यायालय' (High Court of Justice) द्वारा किया जाता है। गम्भीर श्रमिक विवादों के निर्णय भी उच्च 'यायालय' द्वारा किये जाते हैं। इंग्लैण्ड के 'यायाधीशों' को बड़ी श्रद्धा से देखा जाता है एवं वे विशेष आदर के पात्र होते हैं।

विधि के शासन का प्रमुख परन्तु कम गम्भीर दोष यह है कि इसके अंतर्गत कायपद्धति जटिल एवं विधिकता युक्त (legalism) होती है। इससे पर्याप्त हानि की सम्भावना रहती है।

आलोचना—प्रो डायसी ने विधि के शासन की अतिशयोक्तिपूर्ण प्रशंसा की है। आलोचकों के अनुसार इंग्लैण्ड में डायसी के अर्थों में विधि का शासन नहीं पाया जाता, अपितु उसके अनेक अपवाद व्याप्त हैं। श्री वेड (Mr Wade), सर आइवर जेनिंग्स (Sir Ivor Jennings) एवं डब्लू ए रॉबसन (W A Robson) ने डायसी द्वारा प्रतिपादित विधि के शासन की धारणा की तीव्र आलोचना की है। वर्तमान-कालीन इंग्लैण्ड में व्याप्त विधि के शासन की सीमाएँ स्पष्ट हैं। शासन का कार्यक्षेत्र में असाधारण वृद्धि हुई है। शिक्षा, स्वास्थ्य, वंशों का संरक्षण, नगर नियंत्रण आदि कार्य राज्य के दायित्व के अन्तर्गत आते हैं। परस्परव्यतिरेक कायपालिका अधिकारियों को न्यायिक दायित्व सौंपे गये हैं। यदि विधि के शासन को विपुल अर्थ में देखा जाय

तो 'यायिक काय' यायालयों के द्वारा ही सम्पादित किये जाने चाहिए परन्तु ऐसा है नहीं। उदाहरणार्थ,—

(1) 1920 ई के सडक अधिनियम के अंतर्गत यातायात मंत्री को अधीनस्थ कमचारियों द्वारा वसा के लाइसेंस न देने सम्बन्धी निणयों के विरुद्ध अपीलें सुनने का अधिकार प्रदान किया गया है। इसी प्रकार, नवीन विद्यालय खोलने के सम्बन्ध में अपीलों को सुनने का अधिकार शिक्षा मण्डल (Board of Education) को है। काउण्टी काउंसिल के निणयों के विरुद्ध अपीलें सामान्य यायालय में न होकर स्वास्थ्य मंत्री के यहां होती हैं। यह व्यवस्थाएँ विधि के शासन की धारणा का उल्लंघन है।

(2) शासकीय कमचारियों को 1893 ई के सावजनिक कमचारी संरक्षण अधिनियम के अधीन विशेष संरक्षण प्रदान किया गया है। इस विधि के अनुसार किसी भी शासकीय कमचारी के विरुद्ध घटना घटित होने के 6 माह के भीतर नागरिक को मुकदमा दायर कर देना चाहिए अन्यथा मामला बेरूममियाद माना जायेगा। इसके अतिरिक्त यह भी व्यवस्था है कि यदि शासकीय कमचारी के विरुद्ध अभियोग प्रमाणित नहीं होता है तो अभियोग लगाने वाले व्यक्ति को क्षतिपूर्ति करनी पड़ेगी। स्पष्ट है, इन व्यवस्थाओं का उद्देश्य शासकीय कमचारियों के विरुद्ध कायवाही करने के लिए साधारण जनता को हतोत्साहित करना है। अब अधिनियम भी शासकीय कमचारियों को विशेष अधिकार एवं संरक्षण प्रदान करते हैं। ऐसे कुछ अधिनियम हैं 1902 ई का शिक्षा अधिनियम, 1919 ई का वित्त अधिनियम एवं 1933 ई का सावजनिक अधिकारी सुरक्षा अधिनियम।

(3) 'यायपालिका' की शक्ति को भी अनेक विवादों के सम्बन्ध में सीमित कर दिया गया है। जैसे गृहमन्त्री को ब्रिटिश नागरिकता के देशीकरण (Naturalisation) सम्बन्धी प्रमाण-पत्र देने का निरपेक्ष अधिकार प्राप्त है। राज्य को किसी भी व्यक्ति को पारपत्र प्रदान करने या अस्वीकार करने का अधिकार प्राप्त है। अधिकारियों के इन निणयों को 'यायालय' में चुनौती नहीं दी जा सकती है। विदेशी शासकों एवं राजदूतों, अन्तर्राष्ट्रीय संगठन एवं उनके कमचारियों तथा विदेशी व्यापारिक जहाजों को 'याया' लयों के क्षेत्राधिकार से उन्मुक्ति प्राप्त है। यदि वे किसी ब्रिटिश विधि का उल्लंघन करते हैं तो उन पर ब्रिटिश 'यायालयों' में कोई मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। किन्हीं भी थर्म संघ (Trade Union) एवं उसके किसी अधिकारी या कमचारी के विरुद्ध उसका किसी काय (जो किसी उचित थर्म विवाद के सम्बन्ध में उनके द्वारा किया गया हो) के लिए कोई मुकदमा चालू नहीं किया जा सकता है। सावजनिक अधिनियम (1936 ई) के अधीन पुलिस या सावजनिक समाज एवं जलूसा को निषिद्ध पापित कर या अधिकार प्राप्त है। पहले सामन्तता (Peers) सम्बन्धी विवादों का निणय उनके द्वारा ही किया जाता था लेकिन विधि सुधार अधिनियम (1947 ई)

के द्वारा सामान्य के इस विशेषाधिकार को समाप्त कर दिया गया है। लॉर्ड चैम्बरलेन को नाटको आदि पर प्रतिबंध लगाने का अधिकार प्राप्त है और उसके इन निणय को 'यायालय' में चुनौती नहीं दी जा सकती है। गृहमंत्री को पत्रों को रोकना एवं खोलने अर्थात् सेचर करने का अधिकार प्राप्त है। उपरोक्त सभी व्यवस्थाएँ विधि के शासन की परम्परागत धारणा के विपरीत हैं।

(4) इंग्लैण्ड में 'यायाधीश' एवं कुछ अन्य अधिकारियों को विशेष स्थिति प्राप्त है। उदाहरणार्थ, 'यायाधीश' को उनके उन कार्यों के लिए उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता जो वे अपने पद सम्बन्धी दायित्वों के सम्पादन में करते हैं। इसका यह नियम अपवाद है कि यदि कोई अवकाशकालीन 'यायाधीश' (Vacation Judge) अविधिक तरीके से वकील प्रत्यक्षीकरण आदेश को अस्वीकार कर देता है तो उस पर पांच सौ पाउंड क्षतिपूर्ति का दावा किया जा सकता है। सीमा शुल्क एवं एक्साइज अधिकारियों को किसी व्यापारिक विवाद को सुलझाने के सम्बन्ध में उनके किसी कार्य के लिए उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता है। यह संरक्षण उच्च सीमाशुल्क (Customs) अधिनियम (1866 ई.) एवं एक्साइज अधिनियम (1890 ई.) के अधीन प्राप्त है। इसी प्रकार, क्राउन द्वारा किसी भी अनुबंध (contract) को भंग किया जा सकता है और सेवा सम्बन्धी किसी अनुबंध (contract of services) से वह बंधा हुआ भी नहीं होता है। स्पष्ट है, अनुबंध सम्बन्धी नियम या विधि क्राउन पर समान रूप से बंधनकारी नहीं है। 1947 ई. के पूर्व तक क्राउन टोट (Tort)¹⁰ के लिए किसी 'यायालय' के प्रति उत्तरदायी नहीं होता था परंतु 1947 ई. के क्राउन प्रोसीडिंग्स अधिनियम (Crown Proceedings Act, 1947) के अंतर्गत टोट सम्बन्धी सभी दायित्वों के लिए क्राउन को भी उत्तरदायी ठहराया गया है और सामान्य व्यक्ति शासन के विरुद्ध सामान्य व्यक्ति की भांति ही मुकदमा दायर कर सकता है।

(5) सामान्य 'यायालयों' के अतिरिक्त अनेक विशेष प्रकार के 'यायालयों' की स्थापना की गयी है। इन विशेष 'यायालयों' के द्वारा ऐसे निणय दिये जाते हैं जो नागरिकों के सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकारों को भी प्रभावित करते हैं। मंत्रियों के द्वारा नियुक्ति अनेक विशेष 'यायाधिकरण' द्वारा बीमा सम्बन्धी मामलों का निणय किया जाता है। शासन द्वारा भूमि हस्तगत करने पर तत्सम्बन्धी क्षतिपूर्ति का निर्धारण भी यही 'यायालय' करते हैं। इसके अतिरिक्त अन्य प्रशासकीय मण्डलों (Boards) की स्थापना की गयी जिनके निणय के विपरीत सामान्य 'यायालयों' में कोई अपील नहीं की जा सकती। विशेष 'यायालयों' की स्थापना एवं प्रशासकीय मण्डलों को प्रदत्त 'यायिक' अधिकार विधि के शासन की इस मूल धारणा का अतिक्रमण करते हैं कि एक ही प्रकार

10 Tort means the breach of a duty imposed by law whereby some person acquires a right of action for damages

तो 'यायिक काय' 'यायालयों' के द्वारा ही सम्पादित किये जाने चाहिए परन्तु ऐसा है नहीं। उदाहरणार्थ,—

(1) 1920 ई के सडक अधिनियम के अंतर्गत यातायात मंत्री को अधीनस्थ कमचारियों द्वारा बसों के लाइसेंस न देने सम्बन्धी निणयों के विरुद्ध अपीलें सुनने का अधिकार प्रदान किया गया है। इसी प्रकार, नवीन विद्यालय खोलने के सम्बन्ध में अपीलों को सुनने का अधिकार शिक्षा मण्डल (Board of Education) को है। काउण्टी काउंसिल के निणयों के विरुद्ध अपीलें सामान्य 'यायालय' में न होकर स्वास्थ्य मंत्री के यहाँ होती हैं। यह व्यवस्थाएँ विधि के शासन की धारणा का उत्प्लवन है।

(2) शासकीय कमचारियों को 1893 ई के सावजनिक कमचारी संरक्षण अधिनियम के अधीन विशेष संरक्षण प्रदान किया गया है। इस विधि के अनुसार किसी भी शासकीय कमचारी के विरुद्ध घटना घटित होने के 6 माह के भीतर नागरिक को मुकदमा दायर कर देना चाहिए अन्यथा मामला बेरूममियाद माना जायेगा। इसके अतिरिक्त यह भी व्यवस्था है कि यदि शासकीय कमचारी के विरुद्ध अभियोग प्रमाणित नहीं होता है तो अभियोग लगाने वाले व्यक्ति को क्षतिपूर्ति करनी पड़ेगी। स्पष्ट है, इन व्यवस्थाओं का उद्देश्य शासकीय कमचारियों के विरुद्ध कायबाही करने के लिए साधारण जनता को हतोत्साहित करना है। अतः अधिनियम भी शासकीय कमचारियों को विशेष अधिकार एवं संरक्षण प्रदान करते हैं। ऐसे कुछ अधिनियम हैं 1902 ई का शिक्षा अधिनियम, 1919 ई का वित्त अधिनियम एवं 1933 ई का सावजनिक अधिकारी सुरक्षा अधिनियम।

(3) 'यायपालिका' की शक्ति को भी अनेक विवादों के सम्बन्ध में सीमित कर दिया गया है। जैसे गृह-मंत्री को ब्रिटिश नागरिकता के देशीकरण (Naturalisation) सम्बन्धी प्रमाण-पत्र देने का निरपेक्ष अधिकार प्राप्त है। राज्य को किसी भी व्यक्ति को पारपत्र प्रदान करने या अस्वीकार करने का अधिकार प्राप्त है। अधिकारियों के इन निणयों को 'यायालय' में चुनौती नहीं दी जा सकती है। विदेशी शासकों एवं राजदूतों, अंतर्राष्ट्रीय संगठन एवं उनके कमचारियों तथा विदेशी व्यापारिक जहाजों को 'यायालयों' के क्षेत्राधिकार से उन्मुक्त प्राप्त है। यदि वे किसी ब्रिटिश विधि का उल्लंघन करते हैं तो उन पर ब्रिटिश 'यायालयों' में कोई मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। किसी भी श्रम संघ (Trade Union) एवं उसके किसी अधिकारी या कमचारी के विरुद्ध उसके किसी कार्य (जो किसी उचित श्रम विवाद के सम्बन्ध में उनके द्वारा किया गया हो) के लिए कोई मुकदमा चालू नहीं किया जा सकता है। सावजनिक अधिनियम (1936 ई) के अधीन पुलिस को सावजनिक सभाओं एवं जलूसा को निषिद्ध घोषित करने का अधिकार प्राप्त है। पहले सामंतों (Peccs) सम्बन्धी विवादों का निणय उनके द्वारा ही किया जाता था लेकिन विधि सुधार अधिनियम (1947 ई)

के द्वारा सामान्तो के इस विशेषाधिकार को समाप्त कर दिया गया है। लॉर्ड चैम्बरलेन को नाटकी आदि पर प्रतिबंध लगाने का अधिकार प्राप्त है और उसके इन निणयो को 'यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती है। गृहमन्त्री को पत्रों को रोकने एवं गोलन अर्थात् सन्सर करने का अधिकार प्राप्त है। उपरोक्त सभी व्यवस्थाएँ विधि के शासन की परम्परागत धारणा के विपरीत हैं।

(4) इगलण्ड में यायाधीशों एवं कुछ अन्य अधिकारियों का विशेष स्थिति प्राप्त है। उदाहरणार्थ, 'यायाधीशों को उनके उन कार्यों के लिए उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता जो वे अपने पद सम्बन्धी दायित्वों के सम्पादन में करते हैं। इसका यह नियम अपवाद है कि यदि कोई अवकाशकालीन यायाधीश (Vacation Judge) अधिवक्ता तरीके से बड़ी प्रत्यक्षीकरण आदेश को अम्बोकार कर देता है तो उस पर पांच सौ पाउंड क्षतिपूर्ति का दावा किया जा सकता है। सीमा शुल्क एवं एक्साइज अधिकारियों को किसी व्यापारिक विवाद को सुलझाने के सम्बन्ध में उनके किसी कार्य के लिए उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता है। यह संरक्षण उन्हें सीमाशुल्क (Customs) अधिनियम (1866 ई.) एवं एक्साइज अधिनियम (1890 ई.) के अधीन प्राप्त है। इसी प्रकार, क्राउन द्वारा किसी भी अनुबंध (contract) को भंग किया जा सकता है और सेवा सम्बन्धी किसी अनुबंध (contract of services) से वह बंधा हुआ भी नहीं होता है। स्पष्ट है, अनुबंध सम्बन्धी नियम या विधि क्राउन पर समान रूप से बंधनकारी नहीं है। 1947 ई. के पूर्व तक क्राउन टॉट (Tort)¹⁰ के लिए किसी यायालय के प्रति उत्तरदायी नहीं होता था परंतु 1947 ई. के क्राउन प्रोसीडिंग्स अधिनियम (Crown Proceedings Act, 1947) के अंतर्गत टोट सम्बन्धी सभी दायित्वों के लिए क्राउन को भी उत्तरदायी ठहराया गया है और सामान्य व्यक्ति शासन के विरुद्ध सामान्य व्यक्ति की भांति ही मुकदमा दायर कर सकता है।

(5) सामान्य यायालया के अतिरिक्त अनेक विशेष प्रकार के यायालया की स्थापना की गयी है। इन विशेष यायालयों के द्वारा ऐसे निणय दिये जाते हैं जो नागरिकों के सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकारों को भी प्रभावित करते हैं। मंत्रियों के द्वारा नियुक्ति अनेक विशेष यायाधिकारण द्वारा बीमा सम्बन्धी मामलों का निणय किया जाता है। सामन द्वारा भूमि हस्तगत करने पर तत्सम्बन्धी क्षतिपूर्ति का निर्धारण भी यही यायालय करते हैं। इसके अतिरिक्त अन्य प्रशासकीय मण्डला (Boards) की स्थापना की गयी जिनके निणयों के विपरीत सामान्य यायालया में कोई अपील नहीं की जा सकती। विशेष यायालयों की स्थापना एवं प्रशासकीय मण्डलों को प्रदत्त यायिक अधिकार विधि के शासन की इस मूल धारणा का अतिक्रमण करते हैं कि एक ही प्रकार

10 Tort means the breach of a duty imposed by law whereby some person acquires a right of action for damages

तो 'यायिक काय' यायालयों के द्वारा ही सम्पादित किये जान चाहिए परन्तु ऐसा है नहीं। उदाहरणार्थ,—

(1) 1920 ई के सबक अधिनियम के अंतर्गत यातायात मंत्री को अधीनस्थ कमचारियों द्वारा बसों के लाइसेंस न देने सम्बन्धी निणयों के विरुद्ध अपीलें सुनने का अधिकार प्रदान किया गया है। इसी प्रकार, नवीन विद्यालय खोलने के सम्बन्ध में अपीलों का सुनने का अधिकार शिक्षा मण्डल (Board of Education) को है। काउण्टी काउंसल के निणयों के विरुद्ध अपीलें सामान्य यायालय में न होकर स्वास्थ्य मंत्री के यहाँ होती हैं। यह व्यवस्थाएँ विधि के शासन की धारणा का उल्लंघन हैं।

(2) शासकीय कमचारियों को 1893 ई के सावजनिक कमचारी संरक्षण अधिनियम के अधीन विशेष संरक्षण प्रदान किया गया है। इस विधि के अनुसार किसी भी शासकीय कर्मचारी के विरुद्ध घटना घटित होने के 6 माह के भीतर नागरिक को मुकदमा दायर कर देना चाहिए अन्यथा मामला बेरूममियाद माना जायेगा। इसके अतिरिक्त यह भी व्यवस्था है कि यदि शासकीय कमचारी के विरुद्ध अभियोग प्रमाणित नहीं होता है तो अभियोग लगाने वाले व्यक्ति को क्षतिपूर्ति करनी पड़ेगी। स्पष्ट है, इन व्यवस्थाओं का उद्देश्य शासकीय कर्मचारियों के विरुद्ध कायबाही करने के लिए साधारण जनता को हतोत्साहित करना है। अब अधिनियम भी शासकीय कमचारियों को विशेष अधिकार एवं संरक्षण प्रदान करते हैं। ऐसे कुछ अधिनियम हैं 1902 ई का शिक्षा अधिनियम, 1919 ई का वित्त अधिनियम एवं 1933 ई का सावजनिक अधिकारी सुरक्षा अधिनियम।

(3) 'यायपानिका' की क्षति को भी अनेक विवादा के सम्बन्ध में सीमित कर दिया गया है। जैसे महमन्त्री को ब्रिटिश नागरिकता के देशीकरण (Naturalisation) सम्बन्धी प्रमाण पत्र देने का निरपेक्ष अधिकार प्राप्त है। राज्य को किसी भी व्यक्ति को पारपत्र प्रदान करने या अस्वीकार करने का अधिकार प्राप्त है। अधिकारियों के इन निणयों को यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती है। विदेशी शासकों एवं राजदूतों, अंतर्राष्ट्रीय संगठन एवं उनके कमचारियों तथा विदेशी व्यापारिक जहाजों को यायात्रियों के क्षेत्राधिकार से उन्मुक्ति प्राप्त है। यदि वे किसी ब्रिटिश विधि का उल्लंघन करते हैं तो उन पर ब्रिटिश यायालयों में कोई मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। किसी भी थ्रम सघ (Trade Union) एवं उसके किसी अधिकारी या कमचारी के विरुद्ध उसके किसी काय (जो किसी उचित थ्रम विवाद के सम्बन्ध में उनके द्वारा किया गया हो) के लिए कोई मुकदमा चालू नहीं किया जा सकता है। सावजनिक अधिनियम (1936 ई) के अधीन पुलिस को सावजनिक सभाओं एवं जत्सों को निषिद्ध घोषित करने का अधिकार प्राप्त है। पहले सामंती (Pecis) सम्बन्धी विवादा का निणय उनके द्वारा ही किया जाता था लेकिन विधि सुधार अधिनियम (1947 ई)

के द्वारा सामंता के इस विशेषाधिकार को समाप्त कर दिया गया है। लाट चैम्बरलेन को नाटको आदि पर प्रतिबंध लगाने का अधिकार प्राप्त है और उसके इन निणयों को न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती है। गृहमंत्रियों का पत्रा का रोकने एवं खोलने अपराध सन्तरे करने का अधिकार प्राप्त है। उपरान्त सभी व्यवस्थाएँ विधि के शासन की परम्परागत धारणा के विपरीत हैं।

(4) इंग्लैण्ड में न्यायाधीशों एवं कुछ अन्य अधिकारियों का विशेष स्थिति प्राप्त है। उदाहरणार्थ, 'यायाधीशों को उनके उन कार्यों के लिए उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता जो वे अपने पद सम्बंधी दायित्वों के सम्पादन में करते हैं। इसका यह नियम अपवाद है कि यदि कोई अवकाशावालीन 'यायाधीश' (Vacation Judge) अधिविधिक तरीके से बड़ी प्रत्यक्षीकरण आदेशों का अस्वीकार कर देता है तो उस पर पाँच सौ पौण्ड क्षतिपूर्ति का दावा किया जा सकता है। सीमा शुल्क एवं एक्साइज अधिकारियों का किसी व्यापारिक विवाद को सुलझाने के सम्बंध में उनके किसी काम के लिए उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता है। यह संरक्षण उच्च सीमानुल्लेख (Customs) अधिनियम (1866 ई.) एवं एक्साइज अधिनियम (1890 ई.) के अधीन प्राप्त है। इसी प्रकार, क्राउन द्वारा किसी भी अनुबंध (contract) को मग किया जा सकता है और सेवा सम्बंधी किसी अनुबंध (contract of services) से वह बंधा हुआ भी नहीं होता है। स्पष्ट है, अनुबंध सम्बंधी नियम या विधि क्राउन पर समान रूप से बंधनकारी नहीं है। 1947 ई. के पूर्व तक क्राउन टोट (Tort)¹⁰ के लिए किसी 'यायालय' के प्रति उत्तरदायी नहीं होता था परंतु 1947 ई. के क्राउन प्रोसीडिंग्स अधिनियम (Crown Proceedings Act, 1947) के अंतर्गत टोट सम्बंधी सभी दायित्वों के लिए क्राउन को भी उत्तरदायी ठहराया गया है और सामान्य व्यक्ति शासन के विरुद्ध सामान्य व्यक्ति की भाँति ही मुकदमा दायर कर सकता है।

(5) सामान्य 'यायालयों' के अतिरिक्त अनेक विशेष प्रकार के 'यायालयों' की स्थापना की गयी है। इन विशेष 'यायालयों' के द्वारा ऐसे निणय दिए जाते हैं जो नागरिकों के सम्पत्ति सम्बंधी अधिकारों को भी प्रभावित करते हैं। मन्त्रियों के द्वारा नियुक्ति अनेक विशेष 'यायाधिकारणों' द्वारा बीमा सम्बंधी मामलों का निणय किया जाता है। शासन द्वारा भूमि हस्तगत करने पर तत्सम्बंधी क्षतिपूर्ति का निर्धारण भी यही 'यायालय' करते हैं। इसके अतिरिक्त अन्य प्रशासकीय मण्डलों (Boards) की स्थापना की गयी जिनके निणयों के विपरीत सामान्य 'यायालयों' में कोई अपील नहीं की जा सकती। विशेष 'यायालयों' की स्थापना एवं प्रशासकीय मण्डलों को प्रदत्त 'यायिक' अधिकार विधि के शासन की इस मूल धारणा का अतिक्रमण करते हैं कि एक ही प्रकार

10 Tort means the breach of a duty imposed by law whereby some person acquires a right of action for damages

तो 'यायिक काय न्यायालया' के द्वारा ही सम्पादित किये जाने चाहिए परंतु ऐसा है नहीं। उदाहरणार्थ,—

(1) 1920 ई. के सबक अधिनियम के अंतर्गत यातायात मंत्री को अधीनस्थ कमचारियों द्वारा बसों के लाइसेंस न देने सम्बन्धी निणयो के विरुद्ध अपीलें सुनने का अधिकार प्रदान किया गया है। इसी प्रकार, नवीन विद्यालय खोलने के सम्बन्ध में अपीलों को सुनने का अधिकार शिक्षा मण्डल (Board of Education) को है। काउण्टी काउंसिल के निणयो के विरुद्ध अपीलें सामान्य यायालय में न होकर स्वास्थ्य मंत्री के यहाँ होती हैं। यह व्यवस्थाएँ विधि के शासन की धारणा का उल्लंघन है।

(2) शासकीय कमचारियों को 1893 ई. के सावजनिक कमचारी संरक्षण अधिनियम के अधीन विशेष संरक्षण प्रदान किया गया है। इस विधि के अनुसार किसी भी शासकीय कमचारी के विरुद्ध घटना घटित होने के 6 माह के भीतर नागरिक को मुकदमा दायर कर देना चाहिए अन्यथा मामला बेकूममियाद माना जायेगा। इसके अतिरिक्त यह भी व्यवस्था है कि यदि शासकीय कमचारी के विरुद्ध अभियोग प्रमाणित नहीं होता है तो अभियोग लगाने वाले व्यक्ति को क्षतिपूर्ति करनी पड़ेगी। स्पष्ट है, इन व्यवस्थाओं का उद्देश्य शासकीय कमचारियों के विरुद्ध कायवाही करने के लिए साधारण जनता को हतोत्साहित करना है। अब अधिनियम भी शासकीय कमचारियों को विशेष अधिकार एवं संरक्षण प्रदान करते हैं। ऐसे कुछ अधिनियम हैं 1902 ई. का शिक्षा अधिनियम, 1919 ई. का वित्त अधिनियम एवं 1933 ई. का सावजनिक अधिकारी सुरक्षा अधिनियम।

(3) 'यायपालिका की शक्ति को भी अनेक विवादा के सम्बन्ध में सीमित कर दिया गया है। जैसे गृहमन्त्री का ब्रिटिश नागरिकता के दशोकरण (Naturalisation) सम्बन्धी प्रमाण पत्र देने का निरपेक्ष अधिकार प्राप्त है। राज्य को किसी भी व्यक्ति को पारपत्र प्रदान करने या अस्वीकार करने का अधिकार प्राप्त है। अधिकारियों के इन निणयो को 'यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती है। विदेशी शासका एवं राजदूता, अन्तर्राष्ट्रीय संगठन एवं उनके कमचारियों तथा विदेशी व्यापारिक जहाजों को 'यायालयों के क्षेत्राधिकार से उन्मुक्ति प्राप्त है। यदि वे किसी ब्रिटिश विधि का उल्लंघन करते हैं तो उन पर ब्रिटिश 'यायालयों में कोई मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। किसी भी थर्म संघ (Trade Union) एवं उसके किसी अधिकारी या कमचारी के विरुद्ध उसके किसी काम (जो किसी उचित थर्म विवाद के सम्बन्ध में उनके द्वारा किया गया हो) के लिए कोई मुकदमा चालू नहीं किया जा सकता है। सावजनिक अधिनियम (1936 ई.) के अधीन पुलिस का सावजनिक सभाओं एवं जलूसों को नियंत्रित धोषित करने का अधिकार प्राप्त है। पहले सामंतता (Peers) सम्बन्धी विवादा का निणय उनके द्वारा ही किया जाता था लेकिन विधि सुधार अधिनियम (1947 ई.)

के द्वारा सामंता के इस विशेषाधिकार को समाप्त कर दिया गया है। लॉर्ड चम्बरलेन को नाट्यो आदि पर प्रतिबन्ध लगाने का अधिकार प्राप्त है और उसके इन निणया को न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती है। गृहमन्त्री को पत्रा का रोकने एवं खोलने अथवा सत्तर करने का अधिकार प्राप्त है। उपरोक्त सभी व्यवस्थाएँ विधि के शासन की परम्परागत धारणा के विपरीत हैं।

(4) इंग्लण्ड में 'वायाधीश' एवं कुछ अन्य अधिकारियाँ को विशेष स्थिति प्राप्त है। उदाहरणार्थ, 'वायाधीश' को उन कार्यों के लिए उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता जो वे अपने पद सम्बन्धी दायित्वा के सम्पादन में करते हैं। इसका यह नियम अपवाद है कि यदि कोई अवकाशवासी 'वायाधीश' (Vacation Judge) अतिरिक्त तरीके से बड़ी प्रत्यक्षीकरण आदेशों को अस्वीकार कर देता है तो उस पर पाँच सौ पौण्ड क्षतिपूर्ति का दावा किया जा सकता है। सीमा शुल्क एवं एक्साइज अधि कारियाँ को किसी व्यापारिक विवाद को सुलझाने के सम्बन्ध में उनसे किसी कार्य के लिए उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता है। यह सरसण उन्हा सीमाशुल्क (Customs) अधिनियम (1866 ई.) एवं एक्साइज अधिनियम (1890 ई.) के अधीन प्राप्त है। इसी प्रकार, क्राउन द्वारा किसी भी अनुबंध (contract) को भंग किया जा सकता है और सेवा सम्बन्धी किसी अनुबंध (contract of services) से वह बंधा हुआ भी नहीं होता है। स्पष्ट है, अनुबंध सम्बन्धी नियम या विधि क्राउन पर समान रूप से बंधनकारी नहीं है। 1947 ई. के पूर्व तक क्राउन टॉट (Tort)¹⁰ के लिए किसी 'वाया लय' के प्रति उत्तरदायी नहीं होता था परंतु 1947 ई. के क्राउन प्रोसीडिंग्स अधि नियम (Crown Proceedings Act, 1947) के अंतर्गत टोट सम्बन्धी सभी दायित्वा के लिए क्राउन को भी उत्तरदायी ठहराया गया है और सामान्य व्यक्ति शासन के विरुद्ध सामान्य व्यक्ति की भांति ही मुकदमा दायर कर सकता है।

(5) सामान्य 'वायालयों' के अतिरिक्त अनेक विशेष प्रकार के 'वायालयों' की स्थापना की गयी है। इन विशेष 'वायालयों' के द्वारा ऐसे निणय दिये जाते हैं जो नागरिकों के सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकारों को भी प्रभावित करते हैं। मंत्रियों के द्वारा नियुक्ति अनेक विशेष 'वायाधिकारणों' द्वारा बीमा सम्बन्धी मामलों का निणय किया जाता है। शासन द्वारा भूमि हस्तगत करने पर उत्सम्बन्धी क्षतिपूर्ति का निर्धारण भी यही 'वायालय' करते हैं। इसके अतिरिक्त अन्य प्रशासकीय मण्डलों (Boards) की स्थापना की गयी जिनके निणयों के विपरीत सामान्य 'वायालयों' में कोई अपील नहीं की जा सकती। विशेष 'वायालयों' की स्थापना एवं प्रशासकीय मण्डलों को प्रदत्त याचिक अधिकार विधि के शासन की इस मूल धारणा का अतिक्रमण करते हैं कि एक ही प्रकार

10 Tort means the breach of a duty imposed by law whereby some person acquires a right of action for damages

विधानमण्डल द्वारा निर्मित विधि स हाता है तो ये अपा निमापनता निवाया न हिता की रक्षा व साधनामात्र हात है। सभी विधानमण्डला में उच्च मध्यम वग का बहुमत रहता है अतः विधि की दृष्टि में समानता का अर्थ मुक्त व्यापार सिद्धान्त का विधिय प्रतिकार (legal counterpart) है। यही बात बड़ी प्रत्यक्षीकरण व सदन में मत्त है। बड़ी प्रत्यक्षीकरण द्वारा व्यक्ति स्वतंत्रता की रक्षा उनी अवस्था में सम्भव हा सकती है जबकि व्यक्ति विधि का (जो नि मयति का साया है) उत्तपन नहीं करता है। हायसी न इस परिणाम में विधि व शासन का उत्साहपूर्वक प्रतिपादन किया है और यह उतनी ही तीव्रता से प्रशासकीय पाय की निंदा करता है। "सास्को न दहा विपारा का निम्न पाया में व्यक्त किया है "हायसी के विधि व शासन का सिद्धान्त एव प्रशासकीय विधि व प्रति तीव्र प्रकाश और दृष्टि ऐतिहासिक युग के प्रमुख तत्वा पर आधारित है। हायसी का विधि व शासन का सिद्धान्त एव आधुनिक व्यक्ति पाद की अभिव्यक्ति है जिसमें राज्य एव नागरिक परस्पर विरोधी पाद संगठन व रूप में है एव निष्पक्ष यापालय सामान्य विधि व शासक सिद्धान्त व आपार पर मत्तुता बनाय रखा है। सचि यह शासक सिद्धान्त का वास्तव में राज्य के निर मुक्त हस्तक्षेप व सम्पत्तिशाली की सम्पत्ति की रक्षा का साधनमात्र थ। इन सिद्धान्त के तत्त्व (characters) स्थायी नहीं थ। इनके स्वरूप में सामाजिक दबाव व पल-स्वरूप परिवर्तन आत रह, जैसा कि टाट (Toot) सम्बन्धी विधि के विकास में स्पष्ट है।"

प्रशासकीय विधि सम्बन्धी सूचनाएँ हायसी-वालीन समाज की अपक्षा आज अधि उपलब्ध हैं। हायसी की इस आलाचना में विशेष बल नहीं है कि प्रशासकीय विधि व अतर्गत व्यक्ति की स्वतंत्रता की रक्षा नहीं हो पाती है। प्रशासकीय विधि एव यापालया व अर्थ अनियामत निरनुस शासन नहीं है और न इस तथ्य में ही कोई बल है कि प्रशासकीय विधि प्रणाली व अन्तगत प्रशासनिक सुविधा एव अधि कारिया के प्रति विशेष ध्यान दिया जाता है। प्रशासकीय यापालया के यायाधीन फल विधि में ही पारगत नहीं हात हैं अपितु उह प्रशासकीय अनुभव भी होता है

16 Refer to Dicey *op cit*, Introduction pp CIII IV and p CXLVI, quoted by M G Gupta *Modern Governments*, 1967, pp 407-408

17 The truth is that Prof Dicey's conception of the rule of law and his profound hostility to droit administratif were both based on the postulates of an historic period which have now passed away. His rule of law was the expression of an atomic individualism. His account moreover, of droit administratif was a caricature. —Laski *Parliamentary Government in England*, 1952, p 355

जिसके फलस्वरूप समस्या के वैयक्तिक एवं मावजनिक पक्षों के मूल्यांकन में सरलता होती है। फ्रांस में जहाँ प्रशासकीय विधि प्रणाली है, समय व्यतीत होने के साथ साथ प्रशासकीय न्यायालय शासन एवं प्रशासकीय अधिकारियों के निरंकुश एवं अविधिक कार्यों से व्यक्ति की रक्षा के सबल साधन प्रमाणित हुए हैं। स्वयं प्रो. डायसी के 'विधि के शासन' सम्बंधी विचारों में समय व्यतीत होने के साथ साथ परिवर्तन आने लगा था। अपनी पुस्तक के आठवें संस्करण की भूमिका में डायसी ने 'विधि के शासन' के प्रति निष्ठा में क्रमिक ह्रास के प्रति शिकायत का है। उन्होंने दलीय शासन की दोषपूर्ण पद्धति के विकास को विधिहीनता का एक कारण माना है। उनके अनुसार, "दलीय शासन को राष्ट्र की स्थायी सत्ता या देशभक्ति के म्यायी आदर्शों का प्रतिरूप नहीं माना जा सकता है।" स्मरणीय है, डायसी ने उक्त विचार उदारवादी शासन-काल में व्यक्त किये थे। प्रशासकीय विधि के सम्बंध में भी उनके विचारों में परिवर्तन हुआ था एवं उन्होंने फ्रांस की काउंसिल ऑफ स्टेट (Council of State) के 'यायिक' कार्यों को मायता प्रदान की थी। उन्होंने यह भी स्वीकार किया था कि सामान्य न्यायालय सभी प्रकार के विवादों में लोक सेवा के अधिकारियों की भ्रष्टियों एवं अपराधों के सम्बंध में नियम लेने वाले उपयुक्त एवं श्रेष्ठ निकाय नहीं हो सकते। अतः ऐसे निकाय की आवश्यकता है जो विधिक ज्ञान एवं प्रशासकीय अनुभव से युक्त हों तथा शासन से पूर्ण स्वतंत्र रहते हुए उसके सदस्यगण काम कर सकें।¹⁸ डायसी ने यह स्वीकार किया था कि समष्टिवाद के विकास (1906-13 ई.) के साथ साथ प्रशासकीय विधि का भी विकास हुआ है। वह समष्टिवाद को मन्चे लोकतन्त्र के विपरीत मानता था एवं व्यक्तिवाद में उसकी पूर्ण आस्था थी। वह समाजवाद के विकास के फलस्वरूप बढ़ते वाले आर्थिक दायित्वों का घोर विरोधी था तथा मॉन-मण्डलीय उत्तरदायित्व उसकी दृष्टि में प्रशासकीय अव्यवस्थाओं के लिए न्यायालयों की अपेक्षा एक घटिया सरक्षण व्यवस्था थी।

वेड (Prof Wade) ने समीक्षा के रूप में कहा है कि मापण एवं समुदाय की स्वतंत्रता लोकतन्त्र में व्यक्ति की स्वतंत्रता की भाँति ही महत्वपूर्ण होती है क्योंकि इनके अभाव में राजनीतिक-संस्थाओं एवं सामाजिक अवस्था की आलोचना असम्भव है। निश्चय ही संसद को मापण की स्वतंत्रता को सीमित करने के अधिकार हैं। उदाहरण के लिए संसद द्वारा व्यक्ति की सम्पत्ति की स्वतंत्रता का सीमित किया जा सकता है। लेकिन वैयक्तिक स्वतंत्रता का समर्थन सामान्य विधि (Common Law) एवं प्रशासन के विरुद्ध बड़ी प्रत्यक्षीकरण आदेश द्वारा होता है। इस अर्थ में डायसी का 'विधि के शासन' का सिद्धांत आज भी सक्रिय है। इस राजनीतिक स्वतंत्रता की परम्परा को जो, हमारी मसदोय शासन व्यवस्था का आधार है, सशक्त बनाने में माण

प्रशासकीय विधि के सिद्धांत

डायसी²⁶ के अनुसार प्रशासकीय विधि के दो प्रधान या प्रमुख सिद्धांत हैं

(1) शासन एवं उसके कर्मचारियों को राष्ट्र के प्रतिनिधि के रूप में विशेषाधिकार (special rights) एवं उम्तियाँ प्राप्त होती हैं जो व्यक्तियों को नागरिकों के रूप में प्राप्त अधिकारों एवं उम्तियों से पृथक् होती है। इन विशेषाधिकारों को नागरिकों के अधिकारों एवं कर्तव्यों सम्बन्धी आधार से भिन्न सिद्धांतों पर निर्धारित किया जाना चाहिए। फ्रांसीसी दृष्टिकोण के अनुसार नागरिक एवं अधिकारियों की स्थिति एक स्तर की नहीं होती जैसे कि नागरिक एवं नागरिक की स्थिति समान-स्तरीय होती है।

(2) इन सामान्य विचारों की स्वाभाविक परिणति शक्ति पृथक्करण में होती है, अर्थात् शासन के तीन अंगों—विधानमण्डल, कार्यपालिका एवं न्यायपालिका—को एक दूसरे के क्षेत्राधिकार में हस्तक्षेप के अधिकार नहीं होने चाहिए। अंग्रेजों द्वारा इस सिद्धांत की जो व्याख्या की गयी है उसके अनुसार न्यायाधीश कार्यपालिका से स्वतंत्र होते हैं क्योंकि न्यायाधीशों को उनके पद में कार्यपालिका द्वारा पृथक् नहीं किया जा सकता है। फ्रांस में इसके विपरीत शक्ति पृथक्करण का यह अर्थ है कि जहाँ तक सम्भव हो, शासन एवं अधिकारियों को सामान्य न्यायालया के क्षेत्राधिकार से स्वतंत्र रखा जाना चाहिए और उनके जन कल्याण सम्बन्धी कार्यों में न्यायपालिका को हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। 1790 ई. की एक फ्रेंच विधि में इसी सिद्धांत को मान्यता दी गयी थी। इस विधि के अनुसार न्यायाधीशों को प्रशासकीय अधिकारियों के कार्य में किसी तरह का हस्तक्षेप करने, कर्मचारियों एवं शासकीय कार्यों के विरुद्ध कोई कार्यवाही करने से निषिद्ध कर दिया गया था। उस समय से ही यह सिद्धांत मान्य है।²⁷

डायसी ने फ्रांसीसी प्रशासकीय विधि की चार प्रमुख विशेषताओं का उल्लेख किया है²⁸

(1) राज्य के कर्मचारियों एवं व्यक्तियों के सम्बन्ध एक पृथक् विधि द्वारा नियमित किये जाते हैं जो नागरिकों के पारस्परिक सम्बन्धों को निर्धारित करने वाली विधि से भिन्न होती है। यही प्रशासकीय विधि है। अतः प्रशासकीय विधि एवं सामान्य विधि में अंतर है जो 1800 ई. से ही मान्य है तथा फ्रेंच सावजनिक विधि का अनिवार्य अंग है।

(2) राज्य एवं शासन सम्बन्धी सभी प्रकार के विवादों में देश के सामान्य न्याया-

लयों को किसी प्रकार का कोई क्षेत्राधिकार प्राप्त नहीं है। अपितु ऐसे सभी विवादों के निणय प्रशासकीय न्यायालयों द्वारा ही किये जाते हैं। 'न्यायालयों को प्रशासकीय विवादों के निणय सम्बन्धी अधिकार प्रदान करने का अंग सामान्य फ्रांसीसी की दृष्टि में शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का अतिरूपण है। इसके अतिरिक्त फ्रांस में 'न्यायाधीशों के प्रति सदेह की यह भावना व्याप्त थी कि "न्यायाधीश राज्य के सेवकों के शत्रु होते हैं और इस बात की सदैव सम्भावना है कि वे सावजनिक हितों की उपेक्षा करते हुए शासन की सामान्य कार्यपद्धति में हस्तक्षेप करें। कान्ति के पश्चात् 'न्यायाधीशों ने शासन के प्रति अत्यन्त विरक्त एवं दासतापूर्ण अधीनता व्यक्त की थी। 'न्यायाधीशों को राज्य से सम्बन्धित विवादों में आज भी कोई क्षेत्राधिकार प्राप्त नहीं है। शासकीय कर्मचारियों सम्बन्धी समस्त विवाद प्रशासकीय 'न्यायालयों द्वारा ही निर्णीत किये जाते हैं और शासन की अनुमति से ही ऐसे विवादों को सामान्य न्यायालय के समक्ष विचाराय प्रस्तुत किया जा सकता है।"²⁹

(3) प्रशासकीय 'न्यायालयों एवं सामान्य न्यायालयों के मध्य क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवादों के उत्पन्न होने की प्रायः सम्भावना होती है। फ्रांस में इस प्रकार के विवाद का निणय विवाद 'न्यायालय (Court of Conflicts) द्वारा किया जाता है। इसमें काउंसिल ऑफ स्टेट (Council of State) एवं सर्वोच्च न्यायालय—कोर्ट ऑफ कासेसन (Court of Cassation)—को समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाता है एवं 'न्याय-मन्त्री इस 'न्यायालय की अध्यक्षता करता है। 'न्यायालय के समय में इस प्रकार के क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवादों का निणय करने का अधिकार सिद्धान्ततः राज्याध्यक्ष को प्राप्त था परन्तु व्यवहार में 'काउंसिल ऑफ स्टेट ही सर्वोच्च प्रशासकीय न्यायालय था।

फ्रांस में राज्य कर्मचारी द्वारा अपने किसी अग्रिम अधिकारी के उचित ढंग से आज्ञापालन एवं शासकीय कृत्य के सम्पादन में किसी गलत कार्य को करने के अपराधी होने पर भी देश के सामान्य न्यायालयों को उस पर नियन्त्रण एवं निरीक्षण के अधिकार प्राप्त नहीं हैं अर्थात् राज्य-कर्मचारी राज्य सम्बन्धी दायित्व एवं काम के लिए किसी भी 'न्यायालय—'न्यायिक या प्रशासकीय—के समक्ष उत्तरदायी नहीं होता है। इसके अतिरिक्त फ्रांसीसी दण्ड संहिता के अनुच्छेद 114 के अनुसार राज्य-कार्य के सन्दर्भ में किसी व्यक्ति की स्वतन्त्रता में हस्तक्षेप करने के लिए किसी राज्य-कर्मचारी को कोई दण्ड नहीं दिया जा सकता। इससे अतिरिक्त काउंसिल ऑफ स्टेट की अनुमति के बिना किसी राज्य-कर्मचारी के विरुद्ध कोई भी न्यायवाही नहीं की जा सकती है।

‘विधि का शासन’ बनाम प्रशासकीय विधि

डायसी³⁰ ने 'विधि के शासन' एवं 'प्रशासकीय विधि' की तुलना करते हुए

29 Dicey *op cit*, pp 341-43

30 Dicey *op cit*, Ch XII, p 369

प्रतिनिधि के रूप में प्रशासन के सम्बन्धों को नियंत्रित किया जाता है।³¹ इंग्लैण्ड में नाउन एवं उसके सेवकों (अधिकारियों) की शक्ति में समय-समय पर वृद्धि या ह्रास हो सकता है परंतु इन शक्तियों का प्रयोग सामान्य कानून के उन सिद्धान्तों के अनुसार किया जाना आवश्यक है जो अंग्रेजों के पारस्परिक सम्बन्धों को नियंत्रित करते हैं। यदि कोई शासकीय कर्मचारी अपने वरिष्ठ अधिकारी के आदेश पर संसद द्वारा प्रदत्त अधिकारों का अतिव्रण करता है तो वह इस त्रुटि एवं प्रमाद के लिए स्वयं उत्तरदायी होता है और वह यह कह कर नहीं बच सकता कि उसने अमुक कानून का अपने वरिष्ठ अधिकारी की आज्ञापालन के लिए किया है। ऐसी किसी भी त्रुटि के लिए इंग्लैण्ड में शासकीय कर्मचारी सामान्य 'यायालयों' के प्रति उत्तरदायी होता है। लेकिन फ्रांस में राज्य एवं नागरिक के मध्य सम्बन्ध एक व्यक्ति एवं दूसरे व्यक्ति के मध्य सम्बन्धों का निर्धारित करने वाले सिद्धान्त से भिन्न सिद्धान्त पर आधारित है। अतः प्रशासकीय विधि ब्रिटिश विधि व्यवस्था से सबथा भिन्न है। इंग्लैण्ड में सामान्य यायालयों एवं प्रशासकीय यायालयों तथा सामान्य एवं प्रशासकीय विधि में अन्तर फ्रांस की भांति स्वीकार नहीं किया गया है।

(2) डायसी का मत था कि निकट भूत में ब्रिटिश विधि में प्रशासकीय विधि का कोई समावेश नहीं हुआ है। राज्य की शक्तियों में वृद्धि हुई है तथा राज्य के कार्य क्षेत्र में भी अनेक नवीन कार्यों का समावेश हुआ है परंतु इन कार्यों से ब्रिटिश विधि व्यवस्था में प्रशासकीय विधि का विकास नहीं हुआ है। यदि कोई ब्रिटिश अधिकारी संसदीय विधि द्वारा प्रदत्त किसी शक्ति का अतिव्रण करता है तो वह सामान्य यायालयों के प्रति ही उत्तरदायी है एवं इन न्यायालयों को उसकी विधिक सत्ता को निर्धारित करने का अधिकार प्राप्त है। अतः इंग्लैण्ड के सामान्य यायालयों को प्रशासन की सत्ता को सीमित एवं उनके क्षेत्र में हस्तक्षेप करने के अधिकार प्राप्त हैं। अतः डायसी की दृष्टि में इंग्लैण्ड में ठीक अर्थों में कोई प्रशासकीय विधि नहीं है परंतु 20वीं सदी के आठवें दशक के डायसी के इस मत से सहमत होना कठिन है। डायसी ने यह मत आज में 60-70 वर्ष पूर्व प्रगट किया था। इस बीच में इंग्लैण्ड में भी प्रत्यक्ष से प्रशासकीय विधि एवं यायालयों का विकास हो चुका है।

प्रशासकीय विधि के गुण दोष की व्याख्या करते हुए डायसी³² ने काउन्सिल ऑफ स्टेट के निष्पक्ष एवं महत्वपूर्ण कार्य की प्रशंसा की है। इसकी सत्ता एवं क्षेत्र में प्रति वर्ष विस्तार होता गया है। इस यायालय में प्रायः प्रत्येक फ्रेंच नागरिक का

31 *Droit Administratif as it exists in France* is the sum of the principles which govern the relation between French citizens as individuals and the administration as the representative of the

—Dicey *op cit*, p 387

op cit, pp 398-405

शासन के विरुद्ध आवेदन के अधिकार प्रदान किये गये हैं ताकि किसी भी प्रशासनिक अधिकारो के किसी जर्बानिक काय से उसकी रक्षा हो सके। लेकिन काउन्सिल ऑफ स्टेट के क्षेत्राधिकार एवं शक्ति में विकास के फलस्वरूप 'यायिक' 'यायालय' (Judicial Courts) के सम्मान एवं स्थिति में ह्रास हुआ है। डायसी की दृष्टि में काउन्सिल के क्षेत्राधिकार में वृद्धि कितनी ही लाभदायक हो परन्तु उससे 'यायिक' 'यायाधिकरण' (Judicial Tribunals) की सत्ता का ह्रास होना स्वाभाविक है।

समीक्षा—प्रशासकीय विधि एवं 'विधि के शासन' में कौन सी व्यवस्था श्रेष्ठ है ? आज भी विधि के शासन को अंग्रेजों द्वारा स्वतंत्रता का आधार-स्तम्भ माना जाता है। परन्तु डायसी ने विधि के शासन के गुणों तथा प्रशासकीय विधि के दोषों का जो उल्लेख किया है वह अतिशयोक्तिपूर्ण है। सिद्धान्ततः यह सत्य है कि प्रशासकीय 'यायालयों' में याय प्राप्त करना सम्भव नहीं है तथा व्यक्ति के अधिकारों की रक्षा भी सम्भव नहीं हो सकती क्योंकि प्रशासन विवाद में एक पक्ष में है और वही 'यायकर्ता' के कर्तव्य का सम्पादन करता है। फ्रांस में प्रशासकीय 'याय' व्यवस्था के क्रियाचयन के अनुभव डायसी के उपरान्त मत से भिन्न हैं। डायसी के समय की अपेक्षा प्रशासकीय 'याय'-व्यवस्था सम्बन्धी सूचनाएँ आज अधिक उपलब्ध हैं। उनके आधार पर यह निर्विवाद सत्य है कि डायसी के इस कथन में कोई सार नहीं है कि प्रशासकीय विधि के अधीन व्यक्ति की स्वतंत्रता अरक्षित होती है। फ्रांसीसी प्रशासकीय विधि को वैयक्तिक स्वतंत्रता के लिए आवश्यक मानते हैं। फ्रांस के प्रशासकीय 'यायालयों' के न्यायाधीश केवल विधि में ही पारंगत नहीं होते अपितु उन्हें पर्याप्त प्रशासकीय अनुभव भी होता है। फ्रांस में काउन्सिल ऑफ स्टेट सर्वोच्च प्रशासकीय 'यायालय' है। प्रारम्भ में प्रशासकीय 'यायालयों' का उद्देश्य प्रशासन सम्बन्धी विवादों की सामान्य 'यायालयों' के क्षेत्राधिकार से रक्षा करना था। लेकिन गानर³³ के अनुसार फ्रांस के वर्तमान प्रशासकीय 'यायालयों' का कार्य शासन एवं उसके अधिकारियों के निरकुश एवं अविधिक कार्यों से व्यक्ति की रक्षा करना है। प्रशासकीय 'यायालयों' में अधिकारी के पक्ष में किसी रियायत की गुंजाइश नहीं होती है। विवादों में अपेक्षाकृत व्यय कम होता है तथा निणय भी शीघ्र दिये जाते हैं। इसके अतिरिक्त प्रशासकीय 'यायालयों' की कार्य-प्रवृत्ति भी सरल होती है। सी के ऐलन के अनुसार राज्य के विरुद्ध नागरिकों को प्राप्त प्रतिकार के साधन फ्रांस में इंग्लैण्ड की अपेक्षा सरल, शीघ्रगामी एवं कम खर्चीले हैं। इसके अतिरिक्त प्रशासकीय 'यायालयों' ने शासन के विरुद्ध निणय देने में कोई सकाच या हिचकिचाहट का प्रदर्शन नहीं किया है। दीघबाल तक फ्रांसीसी प्रशासकीय 'यायालयों' द्वारा हानि के लिए जो क्षतिपूर्ति दिलायी जाती थी वह अधिक नहीं हुआ करती थी परन्तु अब उसमें भी वृद्धि हो गयी है।³⁴

33 Garner *op cit* p 717

34 Gaudemet, quoted in Dicey *op cit*, p 491

अमेरिका में आहत व्यक्ति सामान्यतः शासन के विरुद्ध कोई मुकदमा प्रस्तुत नहीं करते हैं अपितु सम्बंधित अधिकारियों के विरुद्ध मुकदमा दायर किया जाता है। फ्रांस में काउंसिल ऑफ स्टेट में हजारों ऐसे मुकदमों को शीघ्रतापूर्वक एवं कम खर्च में ही निपटा दिया जाता है। 'काउंसिल ऑफ स्टेट अपनी निष्पक्षता के लिए विख्यात है तथा जनता को उसकी निष्पक्षता में कोई संदेह नहीं है।

आंग के अनुसार ब्रिटिश नागरिकों को सामान्य 'यायालयों की अपेक्षा फ्रांसीसी नागरिकों को प्रशासकीय 'यायालयों से यथायथ संरक्षण प्राप्त होता है क्योंकि फ्रांस में हानिपूर्ति के लिए डिग्री शासन के विरुद्ध होती है जबकि इंग्लैंड में निम्नलिखित 'यक्तिगत रूप से अधिकारी के विरुद्ध दी जाती है और ऐसी स्थिति में उससे वास्तविक हानि की क्षतिपूर्ति कठिन हो जाती है।³⁵ इस दृष्टि से प्रशासकीय विधि ब्रिटिश विधि के शासन से श्रेष्ठ है। प्रो मॉगन (Morgan) के अनुसार इंग्लैंड में प्रशासकीय विधि के सम्बंध में भ्रम व्याप्त है। सत्य तो यह है कि फ्रांस एवं जर्मनी में राज्य के निरंकुश एवं गैर-कानूनी कार्यों से इंग्लैंड की अपेक्षा अधिक संरक्षण प्राप्त है।³⁶ प्रसिद्ध विद्वान श्री गुडनोव ने इसी कारण यह कहा है कि प्रशासकीय 'यायालय व्यक्ति के अधिकारों की रक्षा की दृष्टि से सामान्य 'यायालयों की अपेक्षा अधिक श्रेष्ठ हैं।³⁷ प्रशासकीय 'याय व्यवस्था के विरुद्ध किसी समय आगल-सबन देशों में जो संदेह एवं असंतोष व्याप्त था वह अब नहीं पाया जाता है। गानर³⁸ के अनुसार फ्रेंच जनता की दृष्टि में काउंसिल ऑफ स्टेट (Council of State) की स्थिति अमेरिकी सर्वोच्च 'यायालय की भांति ही है जो कि स्वतंत्रता का संरक्षक माना जाता है। काउंसिल ऑफ स्टेट को ऐसे सभी नियमों एवं अध्यादेशों के सम्बंध में 'यायिक पुनरीक्षण का अधिकार है जो विधानमण्डल द्वारा निमित्त नहीं हैं। काउंसिल ऑफ स्टेट का 'यायाधीश के अथवा प्रशासकीय 'यायालयों के 'यायाधीशों की भांति अपने पद से पृथक् नहीं किया जा सकता है परंतु उन्हें 'याय मंत्री के द्वारा पदच्युत अवश्य किया जा सकता है। सिद्धांत यद्यपि फ्रांसीसी प्रशासकीय विधि व्यवस्था में 'यायाधीश स्वतंत्र नहीं होते हैं परंतु व्यवहारतः उन पर कोई नियंत्रण नहीं होता अपितु वे पूर्ण स्वतंत्र होते हैं।

इधर कुछ वर्षों से दोनों ही अर्थात् प्रशासकीय विधि एवं विधि का शासन एक दूसरे के प्रति आकर्षित हो रहे हैं। इंग्लैंड में अनेक प्रशासकीय 'यायालयों का उदय हुआ है। फ्रांस में प्रशासकीय 'यायालयों ने 'यायिक 'यायालयों (Judicial

35 Ogg *English Government and Politics*, p 611

36 Prof Morgan quoted by Garner *op cit*, Footnote 93, p 721

37 Goodnow *Comparative Administration Law*, Vol II pp 220 21

Political Science and Government p 722

Courts) की काय पद्धति का अनुगमन प्रारम्भ कर दिया है। फ्रांसीसी विधि शास्त्री श्री पी एम गोडमेट के निम्न मत को उपसंहार के रूप में उद्धृत करना तकसगत होगा “प्रशासकीय विधि लोक प्रशासन के नवीन निरकुशतंत्र में फ्रेंच नागरिकों की सुरक्षा का श्रेष्ठतम साधन है। काउंसिल ऑफ स्टेट प्रशासकीय न्यायालय के रूप में नागरिक स्वतन्त्रता की रक्षा पक्ती (bulwark) है। (फ्रान्स में भी) इंग्लैण्ड के कॉमन लॉ की भाँति निर्मित विधि सत्ता के दुरुपयोग के विरुद्ध नागरिकों को न्यायाधीश सबश्रेष्ठ सुरक्षा प्रदान करते हैं।”³⁹

39 *Droit Administratif* “is one of the best protections of French citizen against the ‘new despotism of Public Administration. The conscild Etat has succeeded in establishing ‘a droit administratif which is the bulwark of civil liberties. Here like common law in England, judge made law gives to the private citizens the best security against the abuse of power’—Prof Gaudemet *Droit Administration in France*, quoted by Dicey *op cit*, p 491

27

कुछ प्रमुख देशों की न्यायपालिकाएं

[THE JUDICIARIES OF SOME MAJOR COUNTRIES]

ग्रेट ब्रिटेन की न्याय-व्यवस्था

ग्रेट ब्रिटेन की न्याय व्यवस्था की प्रमुख विशेषताएँ निम्नवत हैं

(1) 'विधि के शासन' का सिद्धांत ब्रिटिश न्याय व्यवस्था का प्रमुख सिद्धांत है, जिसका अर्थ है निरंकुशता का अभाव एवं विधिक समानता। ग्रेट ब्रिटेन का संविधान मौलिक अधिकारों का परिणाम है। सभी व्यक्ति वहाँ एक ही प्रकार की विधि एवं न्यायालयों के प्रति उत्तरदायी होते हैं। ब्रिटिश न्याय-व्यवस्था के अंतर्गत फ़ौज की नाति पृथक् प्रशासकीय न्यायालय नहीं हैं।¹

(2) ब्रिटिश न्याय व्यवस्था में न्यायिक पुनरीक्षण (judicial review) की व्यवस्था का अभाव है। न्यायिक पुनरीक्षण के अधिकार² के अंतर्गत न्यायपालिका का विधानमण्डल की विधियों एवं कार्यपालिका के कार्यों के बारे में सर्वप्रधानिक औचित्य सम्बन्धी नियम देने का अधिकार होता है तथा संविधान विरोधी विधि एवं कार्य को वहाँ अवैधानिक घोषित कर दिया जाता है। समुक्त राज्य अमेरिका एवं भारत में न्यायालयों का न्यायिक पुनरीक्षण का अधिकार प्राप्त है लेकिन ब्रिटिश संसदीय विधि के सर्वप्रधानिक औचित्य सम्बन्धी समीक्षा का अधिकार ब्रिटिश न्यायपालिका को प्राप्त नहीं है। ब्रिटिश संसद सम्प्रभु है और वह अपनी इच्छानुसार किसी भी विधि को पारित कर सकती है।

(3) ब्रिटिश न्यायपालिका का नागरिकों के अधिकारों एवं स्वतंत्रता की रक्षा में महत्वपूर्ण हाथ रहा है। भारत व समुक्त राज्य अमेरिका की नाति ब्रिटेन में

1 'विधि के शासन' एवं प्रशासकीय विधि के विस्तृत विवरण के लिए दसिए
अध्याय 26।

² न्याय के लिए देखिए अध्याय 28।

मौलिक अधिकार सविधान द्वारा प्रदान नहीं किये गये हैं अपितु ग्रेट ब्रिटेन में नागरिकों सम्बन्धी मौलिक अधिकारों एवं विभिन्न स्वतन्त्रताओं का उल्लेख समय समय पर दिये गये 'यायालयों' के विभिन्न 'यायिक' निणयों में प्राप्त है। ब्रिटेन में यायालयों ने ब्रिटिश नागरिकों की स्वतन्त्रताओं के संरक्षण का महत्वपूर्ण कार्य किया है। कायपालिका के निरंकुश कार्यों के विरुद्ध ब्रिटिश 'यायपालिका' ने निणय देने में कभी कोई सकोच नहीं किया है। सकट काल में ससदीय अधिनियम द्वारा ब्रिटिश नागरिकों की वैयक्तिक स्वतन्त्रताओं को समय समय पर स्थगित किया गया है और ऐसी स्थिति में 'यायपालिका' निरीह या मूक दशक मान बनी रहती है परन्तु ऐसे अवसर बहुत कम समय के लिए ही जाये हैं।

(4) जूरी व्यवस्था ब्रिटिश याय व्यवस्था की एक अन्य विशेषता है। जूरी व्यवस्था के माध्यम से याय सम्पादन में 'यायाधीश' को सहयोग देने के लिए समाज के प्रतिष्ठित सदस्यों का 'यायालयों' के साथ सलमन कर दिया जाता है। यह जूरी सदस्य कहते हैं एवं 'यायाधीश' सम्बन्धित विवाद के सम्बन्ध में जूरी के सदस्यों की राय निणय देने के पूर्व ज्ञात कर लेता है। अधिकांशतः फौजदारी मामलों में ही जूरी सदस्य नियुक्त किये जाते हैं। यह आवश्यक नहीं है कि 'यायाधीश' जूरी की राय को स्वीकार करें ही। ब्रिटिश याय व्यवस्था में जूरी प्रणाली को महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त है। जूरी के सदस्य अपनी निष्पक्षता, निर्भीकता, अनुभव एवं सामान्य ज्ञान के लिए विख्यात होते हैं। अनेक अवसरों पर जूरी सदस्यों ने शासन के विरुद्ध भी निणय दिये हैं।

(5) ब्रिटिश 'यायालय' निष्पक्षता, स्वतन्त्रता एवं निर्भीकतापूर्वक याय के शीघ्र सम्पादन के लिए विख्यात हैं। वहाँ के 'यायाधीश' सामान्यतः भ्रष्ट नहीं होते हैं और उन पर याय एवं सच्चाई के अतिरिक्त अन्य किसी बात का प्रभाव भी नहीं होता है। यह 'यायपालिका' की स्वतन्त्रता के कारण है। 1701 ई. के सेटलमेन्ट अधिनियम (The Settlement Act, 1701) के अंतर्गत 'यायाधीशों' को सदाचरणपरयत्न अपने पद पर रहने का अधिकार प्रदान किया गया है। स्थायी कार्यकाल के कारण ही ब्रिटिश 'यायाधीश' किसी भी या पक्षपात के बिना ही दायित्व को सम्पादित करते आ रहे हैं। ब्रिटिश 'यायाधीशों' को अच्छा वेतनादि भी प्रदान किया जाता है।

(6) ब्रिटिश 'यायाधीशों' की कार्यपद्धति भी सरल है। 'यायाधीशों' को यह अधिकार प्राप्त है कि वे 'याय' के सम्पादन की कार्यपद्धति सम्बन्धी किसी बाधा को स्वयं ही हटा सकते हैं। सामान्यतः फौजदारी मामलों में वादी पर अपने पक्ष का सिद्ध करने का दायित्व होता है। अपराधी से बलपूर्वक बयान नहीं कराया जा सकता। गवाहों को सत्य एवं देखी हुई बात ही कहनी चाहिए। उनसे जिरह की जाती है। 'यायालय' विवादों को खुली अदालत में सुनते हैं।

(7) ब्रिटिश 'यायपालिका' के अधीन सम्पूर्ण देश में एक ही 'यायालय' नहीं है। इंग्लैण्ड एवं वेल्स (Wales) का 'यायिक सगठन' एक समान है। इसके विपरीत, स्कॉटलैण्ड (Scotland) में 'यायपालिका' के सिद्धांत एवं व्यवहार में काफी अंतर है। फलस्वरूप वहाँ के 'यायालयों' का सगठन भी भिन्न है। उत्तरी आयरलैण्ड में 'यायालयों' का सगठन यद्यपि इंग्लैण्ड के 'यायालयों' से काफी मिलता-जुलता है परंतु फिर भी भिन्न है। इंग्लैण्ड एवं वेल्स के 'यायानय' एकीकृत नहीं हैं। दो पीढ़ियों पूर्व ब्रिटन में विभिन्न प्रकार के 'यायालय' थे जिनके क्षेत्राधिकार भी परस्पर विरोधी थे। इनमें से अनेक 'यायालय' अनुपयोगी थे। प्रत्येक 'यायालय' की अपनी कार्यप्रणालि हुआ करती थी। 1873-76 ई. के 'यायानय सम्बंधी अधिनियम' द्वारा ब्रिटिश 'याय' व्यवस्था का पुनर्गठन किया गया है। अब सभी 'यायालय' एक ही केन्द्रीय प्रणाली के अधीन हैं और प्राचीन असंगतियों एवं क्षेत्राधिकार सम्बंधी पारस्परिक विरोध का अंत हो गया है।

(8) वकीलों की श्रेणियाँ एवं 'यायाधीशों' की नियुक्ति सम्बंधी प्रश्न भी ब्रिटिश 'याय' व्यवस्था से ही सम्बंधित हैं। प्रायः सभी 'यायाधीश' विख्यात अधिवक्ताओं एवं विधिवेत्ताओं में से प्रोढावस्था प्राप्त करने पर ही नियुक्त किये जाते हैं। ब्रिटन में 'यायाधीश' के पद पर किसी व्यक्ति का उसका जीवन के आरम्भिक वर्षों में नियुक्त नहीं किया जाता और न उनकी पदोन्नति की क्रमिक व्यवस्था ही है। निम्न 'यायालयों' के 'यायाधीशों' को उच्च 'यायालय' के 'यायाधीश' पद पर नियुक्त के कोई अवसर नहीं प्राप्त है। ऐसी स्थिति में ब्रिटिश 'यायाधीश' को 'यायपालिका' से किन्हीं रियायतों एवं लाभों का प्राप्त करने की कोई आशा नहीं होती है। उच्च 'यायालय' के 'यायाधीशों' को पुनरावेदनीय 'यायालय' या लाड सभा (Court of Appeal or House of Lords) के लिए पदोन्नति होने के अवसर होते हैं परंतु इससे उनकी प्रतिष्ठा या वेतन में थोड़ी सी ही वृद्धि होती है। फलस्वरूप ब्रिटिश 'यायाधीश' शासन के अधीन नहीं होते और वे शासन की आलाचना करने में भी नहीं हिचकते हैं। इसी कारण वे सामान्य जनता के सरसकट माने जाते हैं।

अधिवक्ताओं (Lawyers) की ग्रेट ब्रिटन में दो श्रेणियाँ हैं—विधिक परामर्श देने वाले सोलिसिटर (Solicitors), एवं बैरिस्टर (Barrister)। बैरिस्टर सोलिसिटरों द्वारा तयार मामलों को 'यायालय' में उपस्थित करते हैं और वादविवाद एवं तक करते हैं। सोलिसिटर अदालतों में भाग नहीं लेते।

ब्रिटिश विधि के प्रकार

ब्रिटन में तीन प्रकार की विधियाँ हैं—(1) सामान्य विधि या कॉमन लॉ (Common Law), (2) सुनीति (Equity) एवं (3) सविधियाँ (Statute Law)।

सामान्य विधि या कॉमन लॉ (Common Law) का विकास लगभग आठ-दस प्राचीन रीति रिवाजों के कारण हुआ है। नॉर्मन विजय के पूर्व ब्रिटन

मे कोई एक सामान्य विधि प्रणाली नहीं थी। विभिन्न स्थानों पर भिन्न भिन्न विधियाँ प्रचलित थी। 'यायालय स्थानीय सस्थाएँ' मात्र थे। नॉमन तथा अंग्रेज राजाओं ने देश को एकता के सूत्र में बाधन का निश्चय किया था जिससे उनके आदेश एवं आज्ञाएँ सारे देश में माय हो सकें। 'यायिक शक्ति' को ही इस उद्देश्य की पूर्ति का वे सबल एवं सफल साधन मानते थे। अतः भ्रमणशील 'यायालय' (Assizes Courts) तथा 'यायाधीश' की नियुक्तियाँ की गयीं और वे विभिन्न स्थानों पर जाकर न्याय कार्य सम्पादित करने लगे। प्रारम्भ में स्थानीय अदालतों में स्थानीय रीति रिवाजों के अनुसार ही विवादों का निणय किया जाता था किन्तु बाद में इन 'यायाधीशों' ने स्थानीय रीति रिवाजों को उपेक्षा करते हुए विभिन्न स्थानों के विवादों का निणय सामान्य सिद्धान्तों के आधार पर करना प्रारम्भ कर दिया। इस प्रकार ऐसे नियमों का विकास हुआ जो सम्पूर्ण देश में समान रूप से लागू किये गये। यही कॉमन लॉ के उदय एवं विकास का इतिहास है। कॉमन लॉ को भ्रमणशील 'यायाधीश' द्वारा विकसित किया गया था। विधि के इस एकीकरण के फलस्वरूप ब्रिटेन में सबल विधि व्यवस्था का सूत्रपात हुआ और इससे देश की जनता में विधि के प्रति आस्था का जन्म हुआ एवं 'यायाधीश' को सम्मान व प्रतिष्ठा प्राप्त हुई।

कॉमन लॉ 'यायाधीश' द्वारा निर्मित विधि है। एक 'यायाधीश' के द्वारा दिये गये निणय समान प्रकार के विवादों में 'यायाधीश' के लिए नज़ीर बन जाती थी। य राजा या विधानमण्डल द्वारा निर्मित नियम नहीं हैं। यह तो 'यायिक निणय' का परिणाम है। यह ब्रिटिश प्रणाली की मूल विधि है। अनुबन्धीय विधि (Contract Law) एवं दीवानी विधि के सामान्य सिद्धान्तों का कॉमन लॉ आधार है। पहले फौजदारी विधि भी कॉमन लॉ का ही अंग थी परन्तु अब अधिकांश फौजदारी विधि का लिपिबद्ध करके सविधियाँ में परिणित कर दिया गया है। मुनरो के अनुसार, 'कॉमन लॉ का भी सविधियाँ ही नीति ही 'यायिक निणय' के विकास की प्रक्रिया के फलस्वरूप प्रथम विकास हुआ है।'³ डॉ. ऑग के अनुसार "कॉमन लॉ मध्य उन विधिक नियमों (precepts) एवं परम्पराओं के लिए प्रयोग किया जाता है जिन्हें दीवानी से बाधनकारी एवं अपरिवर्तनीय या स्थिर (immutable) स्वरूप प्राप्त हुआ है। 'कॉमन लॉ ही ब्राउन के विरोधाधिनारा, नापण एवं सम्मत्तता की स्वतन्त्रता, मानकीय अधिकारियाँ व विच्छेद कठिनाइयाँ की अभिव्यक्ति एवं फौजदारी मामलों में ज़ूरी-व्यवस्था का अधिनारा का आधार है।

3 'The common law like statutory law, is continual in the by process of development by judicial decisions — Munro, *W II The Governments of Europe*, 1954, p 22.

4 Common law is the vast body of legal precept and usage which through the centuries has acquired binding and almost immutable character' — O'G cited V D Mahajan p 3

सुनीति (Equity) ब्रिटिश विधि का दूसरा महत्वपूर्ण स्रोत है, सुनीति स अथ 'उन सिद्धांतों के समूह से है जो एक दूसरे से क्रमिक रूप से सम्पन्न नहीं हैं लेकिन प्रत्येक सुनीति सामान्य विधि (कामन ला) के किसी न किसी नियम को अधिक उचित या समान बनाने में योग्य होती है।'⁵ समय बीतने के साथ साथ सामान्य विधि (कामन ला) जटिल एवं अपरिवर्तनीय होती गयी। 'यायाधीश उस परिवर्तित परिस्थितियों के अनुकूल संशोधित नहीं कर सका। अनेक विवादों में सामान्य विधि कोई निदान नहीं सुझा सकी। उससे कामन लॉ की जटिलता के कारण अनेक विवादों में सम्बन्धित पक्षों के साथ गम्भीर अन्याय हुए थे। पंद्रहवीं सदी के करीब

सामन्तवाद का अन्त हो रहा था एवं नवीन न्याय व्यवस्था का उदय हो रहा था। फलस्वरूप सामाजिक, आर्थिक एवं राजनीतिक जीवन में अस्थिरता व्याप्त हो गयी थी। यायाधीश सामान्य विधि के आधार पर ऐसी परिस्थितियों में विवादों का समाधान करने में असफल रहे थे। कॉमन ला की इस कमी को सुनीति के विकास ने पूरा किया था। सुनीति परम्परा पर आधारित न होकर अतःकरण पर आधारित होती है। यह इस धारणा पर आधारित होती है कि विधि को समाज के नैतिक मानदण्डों के अनुकूल होना चाहिए। सुनीति सामान्य विधि की पूरक है, न कि उसकी विरोधी। स्मरणीय है कि इंग्लैण्ड के राजा को 'याय का स्रोत (fountain of justice) माना जाता है। यदि कोई पक्ष 'यायालय के निष्पक्ष से असंतुष्ट होता है तो उसके विरुद्ध राजा के समक्ष अपील की जा सकती है। प्रारम्भ में राजा स्वयं इस प्रकार की प्रार्थनाओं को सुनता था परन्तु पुनरावेदनीय प्रार्थनाओं की सरया में वृद्धि के कारण राजा ने चांसलर को इस पर विचार करने का अधिकार दे दिया। चांसलर आज की भाँति उस समय भी 'यायाधीश तथा राजा की परियद का विधिक सदस्य हुआ करता था।

इस प्रकार चांसरी अदालत (Chancery Court) का विकास हुआ। चांसरी अदालत प्रारम्भ में 'यायालय न होकर प्रशासनिक विभाग की भाँति थी। इसके द्वारा सम्बन्धित पक्षों को सुनकर स्वीकृत विचारों एवं सामान्य नान के आधार पर निष्पक्ष दिये जाते थे। धीरे-धीरे इसके द्वारा दिये गये निष्पक्षों के फलस्वरूप कुछ नियमों के समूह का उदय हुआ। यही सुनीति कहलाते हैं। सुनीति के सिद्धांत 18वीं शताब्दी के प्रारम्भ तक सुनिश्चित हो चुके थे। चांसलर की स्थिति 'यायाधीश की हो चुकी थी एवं चांसरी विभाग ने 'यायालय का रूप धारण कर लिया था। ब्रिटेन में इस प्रकार दो प्रकार की विधियाँ एवं दो प्रकार के 'यायालयों का उदय हुआ और 1873 ई तक ब्रिटेन में यही स्थिति बनी रही। 1873 ई में पारित 'याय व्यवस्था अधि

⁵ Equity consists of a miscellaneous collection of principles 'not systematically related to one another but each tending to make this or that rule of common law more equitable than it would otherwise be —Brier J L. *Law and Government* p 180

नियम (Judicature Act) द्वारा एकल 'यायिक प्रणाली' की स्थापना की गयी है। इस अधिनियम के अनुसार सामान्य विधि एवं सुनीति को संयुक्त नहीं किया गया है अपितु यह व्यवस्था की गयी कि सुनीति एवं सामान्य विधि में विरोध की स्थिति में सुनीति मान्य होगी।

सुनीति एवं सामान्य विधि में अनेक समानताएँ हैं, जैसे—दोनों ही यायाधीशों के द्वारा निर्मित विधियाँ हैं। दोनों का विकास अपने समय की परिस्थितियों के फलस्वरूप हुआ है यद्यपि यह परिस्थितियाँ भिन्न थीं। सुनीति द्वारा सामान्य विधि को अधिक समीचीन बनाने एवं उसकी कठोरता तथा अभाव को कम करने के लिए सामान्य विधि के नियमों में योग दिया है।

सविधि (Statutes) से जहाँ संसद द्वारा निर्मित विधियाँ हैं। यह विधि का प्रमुख स्रोत है। 19वीं सदी तक सभी दीवानी एवं फौजदारी नियमों का आधार सामान्य विधि एवं सुनीति थी। सविधि विकास का परिणाम नहीं है अपितु लिखित एवं निर्मित है। प्रारम्भ में राजा के द्वारा विधियों का निर्माण किया जाता था। आज यह कार्य 'संसद राजा सहित' (King in Parliament) द्वारा किया जाता है। सविधि का स्थान सामान्य विधि की तुलना में प्रमुख एवं प्रधान है एवं दोनों में विरोध की स्थिति में सविधि मान्य होती है। प्राचीन विधि, सामान्य विधि सुनीति एवं अन्य 'यायिक' नियमों को नवीन संसदीय विधि द्वारा संशोधित, परिवर्तित या समाप्त किया जा सकता है। सविधि का निर्माण परस्पर विरोधी 'यायिक' नियमों के कारण उत्पन्न गतिरोधों एवं नवीन समाज की आवश्यकता एवं मानदण्डों की पूर्ति हेतु किया जाता है।

ब्रिटिश यायपालिका का संगठन

ब्रिटिश यायपालिका में 1873 ई. तक एकल प्रणाली का अभाव था। 1873 स. 1879 ई. के मध्य ब्रिटिश संसद ने 'याय' व्यवस्था से सम्बंधित अनेक विधियों को पारित किया जिनके फलस्वरूप विभिन्न 'यायालयों' का उचित संगठन किया गया तथा समान कार्यपद्धति की व्यवस्था की गयी। ब्रिटिश 'याय' व्यवस्था में तीन प्रकार के यायालय हैं (1) दीवानी यायालय (Civil Courts), (2) फौजदारी यायालय (Criminal Courts), एवं (3) विशेष यायालय अर्थात् श्रीवी परिषद की 'यायिक समिति' (The Judicial Committee of the Privy Council)।

ब्रिटेन में दीवानी एवं फौजदारी यायालयों के मध्य मोटे रूप में ही अंतर किया गया है। अनेक फौजदारी मामलों की सुनवाई दीवानी 'यायालयों' एवं दीवानी मामलों की सुनवाई फौजदारी 'यायालयों' में होती है। इसके अतिरिक्त ग्रेट ब्रिटेन के सभी क्षेत्रों में एक समान 'याय' व्यवस्था नहीं है। इंग्लैंड एवं वेल्स के 'यायालयों' का संगठन स्कॉटलैंड एवं उत्तरी आयरलैंड से भिन्न है।

1 दीवानी न्यायालय (Civil Courts)—दीवानी न्यायालयों में सबसे छोटी अदालत काउण्टी न्यायालय (County Courts) है। इस प्रकार के न्यायालयों की स्थापना सर्वप्रथम 1742 ई. में की गयी थी। सम्पूर्ण इंग्लैण्ड एवं वेल्स को 500 जिलों (Counties) में विभाजित किया गया है। इन सभी जिलों को 55 क्षेत्राधिकार (Circuits) में बांटा गया है। प्रत्येक सर्किट में एक काउण्टी न्यायालय होता है। प्रत्येक न्यायालय में एक न्यायाधीश लाइ चांसलर द्वारा 7 वर्ष के अनुभव प्राप्त अधिवक्ताओं में से नियुक्त किया जाता है। काउण्टी न्यायाधीश की सहायता में दो स्थायी कर्मचारी—रजिस्ट्रार (Registrar) एवं बैलिफ (Bailiff)—होते हैं। रजिस्ट्रार न्यायिक लिपिक का कार्य करता है एवं बैलिफ का कार्य न्यायालय के आदेशों को तामी करना होता है। काउण्टी न्यायालय भ्रमणशील न्यायालय के रूप में कार्य करते हैं एवं नम से प्रत्येक काउण्टी में इनके सम्मेलन होते हैं। काउण्टी न्यायालयों का निम्न भन्तार-धिकार प्राप्त हैं

- (1) 10 पौण्ड तक के मूल्य या छन सम्बन्धी या 20 पौण्ड वार्षिक मूल्य सम्बन्धी सम्पत्ति एवं श्रमिकों की क्षतिपूर्ति सम्बन्धी विवाद।
- (2) 10 हजार पौण्ड से कम पूँजी के विवातियापन सम्बन्धी विवाद।

काउण्टी न्यायालयों के ऊपर 'न्याय व्यवस्था का सर्वोच्च न्यायालय' (Supreme Court of Judicature) है। इसके दो भाग हैं प्रथम, पुनरावेदनीय न्यायालय (Court of Appeals) एवं द्वितीय, उच्च न्यायालय (High Court of Justice)।

(1) पुनरावेदनीय न्यायालय—काउण्टी न्यायालयों एवं उच्च न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध इस न्यायालय द्वारा अपील सुनी जाती है। पुनरावेदनीय न्यायालय में मास्टर ऑफ रोल्ल्स (Master of Rolls), लाइ चांसलर एवं उच्च न्यायालय की तीन शाखाओं या विभागों के तीन अध्यक्ष न्यायाधीश पीठ के रूप में कार्य करते हैं। लाइ चांसलर इसकी अध्यक्षता करता है। इस न्यायालय में विविध एवं तथ्यिक प्रश्नों पर ही अपील हो सकती है तथा न्यायालय की विशेष आज्ञा से दीवानी विवादों की भी अपील लाइ चांसलर में हो सकती है।

(2) उच्च न्यायालय—इसकी स्थापना 1873 ई. के न्यायपालिका सम्बन्धी अधिनियम (Judicature Act) द्वारा की गयी है। 1875 ई. के अधिनियम द्वारा इस न्यायालय के क्षेत्राधिकार में परिवर्तन किया गया है। यह न्यायालय प्राचीन आठ प्रकार के न्यायालयों से मिलकर बना है। उच्च न्यायालय के तीन निम्न विभाग हैं

(1) चांसरी विभाग (Chancery Division)—इस न्यायालय द्वारा उन विवादों के निर्णय किये जाते हैं जो पहले सुनीति न्यायालयों द्वारा सम्पादित किये जाते थे। इसमें लाइ चांसलर सहित 6 न्यायाधीश होते हैं एवं लाइ चांसलर इसकी अध्यक्षता करता है।

(2) राजा का पीठ न्यायालय (The King's Bench for the Common)

Law Cases) — इसमें 19 'यायाधीश' एवं एक प्रधान 'यायाधीश' होता है। प्रधान 'यायाधीश' को लॉर्ड चीफ ऑफ जस्टिस (Lord Chief of Justice) कहते हैं। 'यायालय' की यही शाखा भ्रमणशील 'यायालय' (Assizes Court) के रूप में फौजदारी विवादों की सुनवाई करती है।

(iii) बसोयत, तलाक एवं सामुद्रिक डिवीजन (Probates, Divorce and Admiralty Division) — पुनरावेदनीय 'यायालय' तथा उच्च 'यायालय' का मुख्य कार्यालय लंदन में है। लेकिन राजा का पीठ 'यायालय' भ्रमणशील 'यायालय' के रूप में फौजदारी विवादों की सुनवाई विभिन्न स्थानों पर करता है। जिस जगह 'यायालय' की बैठक होती है उस स्थान का यह उच्च 'यायालय' माना जाता है। काउण्टी 'यायालय'ों से अपीलें उच्च 'यायालय' एवं उच्च 'यायालय' से पुनरावेदनीय 'यायालय' में भेजी जाती हैं। उच्च 'यायालय' को अधिक धनराशि सम्बन्धी विवादों में मौलिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है।

उच्च 'यायालय' के ऊपर लाइसन्स है। यह ब्रिटिश साम्राज्य का दीवानी एवं फौजदारी मामलों में सर्वोच्च पुनरावेदनीय 'यायालय' है। लाइसन्स का कभी कोई अधिवेशन 'यायालय' के रूप में नहीं होता है। 1876 ई. में 7 'आजीवन' सदस्यों की नियुक्ति की गयी थी। इन्हें विधिक लॉर्ड (Law Lords) या सामान्य पुनरावेदनीय लाइ—लॉर्ड आफ अपील इन ऑर्डिनरी (Lords of Appeal in Ordinary) — की संज्ञा दी जाती है। 1947 ई. Appellate Jurisdiction Act के अधीन इनकी संख्या बढ़ाकर 7 से 9 कर दी गयी है। इसकी अध्यक्षता लॉर्ड चांसलर करता है, शेष नौ 'यायाधीश' निश्चित रूप से विधि में पूर्ण पारंगत, विधि विज्ञ या प्रमुख 'यायाधीश' या अधिवक्ता होते हैं।

2 फौजदारी 'यायालय' (Criminal Courts) — इंग्लैण्ड में फौजदारी 'यायालय'ों का संगठन निम्नवत् है

(1) पैटी सेशनस या कोर्ट ऑफ समरी ज्यूरिसडिक्शन (Petty Sessions or Courts of Summary Jurisdiction)। यह सबसे छोटे 'यायालय' होते हैं। ग्रामीण क्षेत्रों एवं छोटे नगरों में इन 'यायालय'ों की अध्यक्षता जस्टिस आफ पीस (Justice of the Peace) एवं बड़े शहरों में वेतनभोगी दण्डाधिकारियों द्वारा की जाती है। दण्डाधिकारियों की नियुक्ति 7 वर्ष के अनुभव प्राप्त अधिवक्ताओं में से गृह मंत्री द्वारा की जाती है, जबकि जस्टिस ऑफ पीस की नियुक्ति लॉर्ड चांसलर काउण्टी के लाइसेप्टीनेंटों की सिफारिशों पर या डची ऑफ लकास्टर का चांसलर करता है। दण्डाधिकारियों को जस्टिस आफ पीस के समान ही क्षेत्राधिकार प्राप्त हैं। इसके अतिरिक्त उन्हें कुछ अतिरिक्त शक्तियाँ भी प्राप्त होती हैं।

जस्टिस आफ पीस एवं दण्डाधिकारियों को अकेले छोटे-छोटे विवादों का निणय करने का अधिकार होता है। वे 20 शिलिंग तक का जुर्माना एवं अधिकतम 14 दिन

का कारावास-दण्ड दे सकते हैं। गम्भीर अपराधों की सुनवाई दो या अधिक जस्टिस ऑफ पीस या दण्डाधिकारियों द्वारा की जाती है। जब दो यायाधीश संयुक्त रूप से बैठते हैं तो उसे Court of Petty Session कहते हैं। इस यायालय को 50 से 100 पौण्ड तक एवं विशिष्ट विवादों में 500 पौण्ड तक का जुर्माना एवं 6 माह तक के कारावास तथा कुछ मामलों में 1 वर्ष के कारावास का दण्ड देने का अधिकार होता है। किसी अपराध के लिए यदि तीन माह के दण्ड का विधान है तो ऐसे मामलों की सुनवाई जुरी के सहयोग से की जाती है।

काउण्टी यायालय के ऊपर क्वाटर सेशन का यायालय होता है। इस यायालय में जुरी काउण्टी के दो या अधिक जस्टिस ऑफ पीस शामिल होते हैं। बड़े गम्भीर अपराधों की सुनवाई इन यायालयों में होती है एवं निम्न यायालयों निणय के विरुद्ध अपील सुनी जाती है। क्वाटर सेशन यायालय के एक वर्ष में चार सत्र होते हैं।

(2) भ्रमणशील यायालय (Courts of Assizes)—ये उच्च यायालय की शाखाएँ हैं एवं वर्ष में तीन बार प्रत्येक काउण्टी नगर एवं बड़े नगरों में चक्कर लगाते हैं तथा वहाँ याय करते हैं। सम्पूर्ण देश को इस कार्य के लिए आठ जिलों या सर्किटों में विभक्त किया जाता है। इन यायाधीशों की अध्यक्षता उच्च यायालय की राजा की पीठ साखा के यायाधीश करते हैं एवं जूरिया द्वारा उनकी सहायता की जाती है। राजा लंदन में केन्द्रीय अपराधिक यायालय (Central Criminal Court) की बैठक वर्ष में 10 बार होती है।

इन यायालयों का क्षेत्राधिकार निम्नवत है

- (i) अपराधिक मामलों में क्वाटर सेशन की अपील सुनना तथा
- (ii) बदनामी (Slander), भ्रष्टाचार (Corruption) आदि दीवानी विवादों की सुनवाई।

अपराधिक या फौजदारी मामलों में यायाधीश की स्थिति एक निष्पायक (Umpire) की होती है। त्रिटिया विधि-व्यवस्था में सत्य का पता लगाना यायाधीश का कार्य नहीं है। उसका उद्देश्य तो केवल यह देखना है कि नियम का पालन किया जाता है तथा दोनों पक्षों को निष्पक्ष याय प्राप्त होता है। जुरी के द्वारा निणय दिये जाने पर सत्य तो प्रकाश में आ ही जाता है। यदि जुरी के सदस्य अपराधी को दोषी निर्दोष समझते हैं तो विवाद वहीं समाप्त हो जाता है और यदि अपराधी को दोषी ठहराया जाता है तो यायाधीश द्वारा निणय दिया जाता है। यदि यायाधीश के निणय से जुरी के सदस्य असहमत होते हैं तो नये जुरी सदस्यों के सहयोग से पुनः विवाद की सुनवाई की जाती है।

(3) अपराधिक अपीलीय यायालय (Court of Criminal Appeals)—

ववाटर सेंस'स एव भ्रमणशील न्यायालयों के निणय के विरुद्ध अपील फौजदारी या अपराधिक अपील 'यायालयों में की जाती है। इसकी स्थापना अपराधिक अपील अधिनियम (Criminal Appeal Court) के अधीन की गयी है। इस 'यायालय में लॉड प्रधान 'यायाधीश (Lord Chief Justice) एव उच्च 'यायालय की राजा की पीठ 'यायालय के कम से कम तीन 'यायाधीश होते हैं। प्रशासकीय 'याय अधिनियम, 1960 के अधीन इस 'यायालय द्वारा यह प्रमाण-पत्र देने पर कि जमुक विवाद में सावजनिक महत्व सम्बन्धी विधि का प्रश्न निहित है और लॉडसभा भी ऐसा ही अनुमव करती है, इस 'यायालय के अपराधिक मामलों के निणय के विरुद्ध लॉडसभा में अपील हो सकती है।

लॉडसभा देश का दीवानी एव अपराधिक (फौजदारी) मामलों का सर्वोच्च 'यायालय है। 1948 ई. में लॉडसभा ने अपने सदस्यों पर दंडद्रोह एव एस.ही. अय अपराधों के लिए दण्ड देने का परित्याग कर दिया है। अतः लॉडसभा को अब कोई मौलिक क्षेत्राधिकार प्राप्त नहीं है। अपीलीय 'यायालय के रूप में लॉडसभा की अध्यक्षता लॉड चांसलर करता है। लॉडसभा के केवल अपीलीय लॉड या विधि लॉड ही उसके 'यायिक कार्यों में भाग लेते हैं।

3 प्रीवी परिषद की 'यायिक समिति (Judicial Committee of the Privy Council)—प्रीवी परिषद की 'यायिक समिति उच्चस्तरीय अपीलीय संस्था या निकाय है। 'यायिक समिति का अपना इतिहास है। 1641 ई. में दीध ससद (The Long Parliament) द्वारा स्टार चम्बर (Star Chamber) को समाप्त कर दिया गया था तथा प्रीवी परिषद के ब्रिटिश 'यायालयों के निणयों के विरुद्ध अपीलें सुनने के अधिकार को समाप्त कर दिया था परन्तु उपनिवेशों की अपीलें सुनने के उसके अधिकार को अक्षुण्ण रखा था। आज भी प्रीवी परिषद समुद्र पार के उपनिवेशों के लिए सर्वोच्च पुनरावेदनीय (Appellate) 'यायालय है। यूजिलैण्ड को छोड़कर सभी उपनिवेशों ने प्रीवी परिषद की 'यायिक समिति के पुनरावेदनीय अधिकार को सीमित कर दिया है। प्रीवी परिषद की 'यायिक समिति की स्थापना 1833 ई. के अधिनियम के अधीन की गयी है। लॉड चांसलर इसकी अध्यक्षता करता है। इसके अतिरिक्त लॉडसभा के विधि लॉड इसके सदस्य होते हैं। एक न्यायाधीश विवाद से सम्बन्धित उपनिवेश का होता है तथा कुछ ऐसे सदस्य भी होते हैं जो पहले 'यायिक पदों पर कार्य चुकते हैं। लॉडसभा के विधि लॉड इस समिति की सदस्यता के कारण प्रीवी पापद (Privy Councillors) के नाम से पुकारे जाते हैं। युद्ध काल में सम्पूर्ण साम्राज्य के नौ सैनिक 'यायालयों का यह सर्वोच्च 'यायालय भी होता है। इसके अतिरिक्त धार्मिक 'यायालय (Ecclesiastical Courts) भी इसके क्षेत्राधीन होते हैं। प्रीवी परिषद की 'यायिक समिति ऐतिहासिक दृष्टि से 'यायालय नहीं है अपितु एक

ऐसी सस्था है जो राजा को 'याय काय' में परामर्श देती है। व्यवहार में उसके परामर्श को ब्रिटिश राजा अनिवार्य स्वीकार कर लेता है।

समोक्षा—ब्रिटिश 'याय' व्यवस्था की निष्पक्षता एवं दक्षता की प्रशंसा की जाती है। यह प्रशंसा एक सीमा तक ही सही है। यह सत्य है कि अंग्रेजों की वैयक्तिक एवं राजनीतिक स्वतंत्रता जिन सीमा तक प्राप्त है वह अन्य देशों व नागरिकों को प्राप्त नहीं है परंतु 'याय' एवं विधि प्रक्रिया का ही केवल महत्व नहीं होता है असली महत्व तो विधि का होता है। ब्रिटिश विधि एवं 'याय' व्यवस्था की ब्रिटिश वामपंथी विचारों एवं लेखकों (जिनमें लार्ड्स एवं ग्रीन्स के नाम अग्रणी हैं) ने तीव्र आलोचना की है।⁶ उनके अनुसार ब्रिटिश विधि एवं 'याय' व्यवस्था का मूलधार सम्पत्ति धारण का सिद्धांत है। ब्रिटिश विधि पूँजीवादी अर्थ व्यवस्था पर आधारित है। प्रमुख अधिकार सम्पत्ति का है। सम्पत्ति सम्बंधी कानून महत्वपूर्ण विधि है। विधि के निर्माता एवं व्याख्याता पूँजीपति होते हैं तथा उनका आधार एवं तत्त्व व आदर्श सम्पत्ति प्रधान होता है। ब्रिटिश विधायी व 'यायिक' शक्ति पूँजीपति वर्ग एवं उनके प्रतिनिधियों के हाथों में होती है। ब्रिटिश वर्गीय समाज का दृष्टिकोण भी पूँजीवादी होता है। व पूँजीवादी विधि व्यवस्था को प्राकृतिक एवं स्थायी मानते हैं। उनकी दृष्टि में वैयक्तिक सम्पत्ति अक्षुण्ण है एवं शासन को उसमें हस्तक्षेप का कोई अधिकार नहीं है।

ब्रिटिश विधि पूँजीवादी भौतिक सम्बंधों पर आधारित है एवं पूँजीपतियों को संरक्षण प्रदान करती है। अतः ब्रिटिश विधि का स्वरूप वर्गीय है। यह समाज में सम्पत्ति के स्वामियों को संरक्षण प्रदान करती है। लार्ड्स एवं ग्रीन्स ने ब्रिटिश विधि एवं 'याय-व्यवस्था' के वर्गीय चरित्र का उल्लेख किया है। स्मरणीय है कि विधि के वर्गीय चरित्र का यह तात्पर्य नहीं है कि विधि का कोई सामाजिक पक्ष ही नहीं होता है। ब्रिटेन व 'स' देश में विधि के वर्गीय चरित्र से यह अर्थ है कि ब्रिटिश विधि द्वारा बहुसंख्य वर्ग के हितों को केवल आंशिक संरक्षण प्रदान किया जाता है तथा कुछ रियायतें भी जाती हैं जिससे कि समाज में विद्रोह एवं क्रान्ति न उठ सके। अधिकांश विधियाँ पूँजीपतियों के हितों के अनुरूप सुधार किया जाता रहा है। स्टुअर्टकालीन इंग्लैंड में निरंकुश राजतन्त्र के विरुद्ध मध्यम वर्ग के विद्रोह के फलस्वरूप बंदी प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus) को स्वीकार किया गया था। जूरी प्रथा एवं 'याय' प्रणाली की स्वतंत्रता सामंती विधि का अधिकांश भाग उन्नीसवीं सदी के औद्योगिक विकास का परिणाम है। ब्रिटिश निरंकुश पूँजीवादी राज्य की स्थापना एवं विकास के दौरान ही ब्रिटिश विधि की प्रक्रिया भी निर्धारित हुई थी। ब्रिटिश विधि व्यवस्था मुख्य रूप से पूँजीवादी वर्ग सम्बंधों एवं

6 Laski *Parliamentary Government in England* 1952 Ch VII, pp 360 87, and Greaves *The British Constitution*

व्यक्तिगत सम्पत्ति के अधिकारों की सुरक्षा पर आधारित है एवं सामान्य विधि (Common Law) का भी सम्पत्ति के अधिकारों के रक्षण ही उपयोग किया गया है। सम्पत्ति के अधिकारों की रक्षा की चिन्ता समद की अपक्षा 'याचिकाओं को अधिक रही है। पुराने निणयों में व सम्पत्ति के अधिकारों की रक्षा में सहायक नवीनो को खोजते रहते हैं। याचिका न श्रमिकों की अपक्षा सम्पत्ति के स्वामियों का ही अधिक पक्ष लिया है तथा श्रमिकों की परम्परागत कानून में सुधार की मांग को अस्वीकार किया है। आवश्यकता पड़ने पर सम्पत्ति के स्वामियों के पक्ष में विधि में परिवर्तन तक किया गया है, उदाहरणार्थ—प्रीस्टले बनाम फौलर विवाद।⁷ स्मरणीय है कि ब्रिटिश साम्राज्य विधि के अनुसार नौकरों की गलती से हानि वाली हानि का हजाना मालिक को भरना पड़ता था। परन्तु उक्त विवाद में 'याचिकाओं ने यह निणय दिया था कि प्रीस्टले अपने नौकर फौलर की गलती के लिए हजाना देनदार नहीं है क्योंकि उक्त नियम से स्वामियों पर नवीन एवं अनिश्चित दायित्व आ जात है। यह निणय एक शताब्दी तक तबू बन रहा। 1948 ई. में धर्मदलीय शासन ने एक विधि बनाकर इस नियम का अन्त कर दिया है। सम्पत्तिशास्त्रियों के पक्ष में एक दूसरे निणय से एकाधिकारी (monopoly) समझ को माया ठहराया गया है।⁸ टम्परटन बनाम रसेल विवाद में न्यायालय ने श्रमिकों की हड़ताल को गर कानूनी मानिष ठहरात हुए उद्योगपति को ट्रेड यूनियन से हजाना दिलवाया था।⁹ ब्रिटिश विधि व्यवस्था की दृष्टि में श्रमिकों द्वारा हड़ताल का अनुचित एवं एकाधिकारी व्यवस्था को 'याचिकागत ठहराया गया है।

ब्रिटिश सामान्य विधि¹⁰ एवं 'याचिका-व्यवस्था में निहित सम्पत्तिशास्त्रीय वग के पक्ष में अनेक उदाहरण दिए जा सकत हैं। याचिकाओं द्वारा ससदीय विधियों की समीक्षा व्यापारिक एकता की आवश्यकताओं को ध्यान में रख कर की जाती रही है। उपरोक्त कुछ उदाहरणों के अतिरिक्त 1910 ई. का ओस्बोर्न¹¹ विवाद (Osborne Case) इसी प्रकार का उदाहरण है। इस विवाद में 'याचिकाओं द्वारा यह निणय दिया गया कि श्रमिक-संघों के कार्य से राजनीतिक उद्देश्यों के लिए धन व्यय नहीं किया जा

7 *Prestley v Foulner*

8 *Mogul Steamship Co v MacGregor*

9 *Taft v A. C. 426*

10 'The tradition of common law, it is important to note, has been predominantly shaped by the need to serve the wants of a business civilization founded upon a doubt of positive action by government. Acts of Parliament are scrutinized in terms of that tradition' *Laski op cit*, p 363

11 *Osborne Case, (1910) A. C. 87* इन कानून में निणय को 1911 ससदीय विधि द्वारा रद्द कर दिया गया।

सकता। स्मरणीय है कि पूजोपतिया ने संस्थानों द्वारा टोरी एवं लिबरल दलों के निर्वाचन बोर्ड में धन देना उनकी दृष्टि में अनुचित नहीं था। एक दूसरे विवाद राबर्ट बनाम हूप¹² में 'यायालय ने पापुलर बरो काउंसिल (Popular Borough Council) द्वारा सामान्य विधि के अनुसार श्रमिका के लिए वतन निर्धारित करने के अधिकार के सम्बन्ध में यह निष्पत्ति दिया था कि चार पीण्ड साप्ताहिक का 'न्यूनतम वतन निर्धारित करना अनुचित है। इसका अर्थ हुआ कि व्यवहार में सप्ताहिक विधि द्वारा बरो को प्रदत्त श्रमिका के 'न्यूनतम वेतन निर्धारित करने के अधिकार का प्रयोग हाउस आफ लाड द्वारा किया गया।'¹³ उपरोक्त उदाहरणों से यह स्पष्ट है कि 'यायापालिका का लक्ष्य नवीन विधियों को प्राचीन विचारों से जोड़ना रहा है। 1933 से 1935 ई में पासमोर बनाम एलिस¹⁴, डकन बनाम जोस एवं थामस बनाम सावि'स विवाद में यायालयों ने पुलिस को नयी शक्तियाँ प्रदान की ताकि श्रमिक आन्दोलनों को दबाया जा सके।

ब्रिटिश यायाधीशों के विचार भी अनुदार रहे हैं। 1935 ई. के एक विवरण के अनुसार 58 यायाधीशों में से केवल 8 ने सामान्य स्कूलों में शिक्षा पायी थी, शेष सभी पब्लिक स्कूलों की उपज थे। 'यायाधीश बनने के पूर्व अधिकांश सावजनिक राजनीतिक जीवन बिता चुके थे। 1951 ई. में लाड सिमोन्डस (जो पुनरावर्तनीय यायालय के यायाधीश थे) ने 'यायाधीशों के पद से इस्तीफा देकर अनुदारदलीय मंत्रिमण्डल में लाड चांसलर का पद ग्रहण किया था। लास्की के अनुसार ब्रिटिश यायाधीशों का 'आधुनिक प्रशासन के प्रति दृष्टिकोण' सन्तुष्टापूर्ण है। विधि के शासन की उन्होंने इस प्रकार व्याख्या की है जैसे वे ही उच्च विधि के स्वामी हैं, न कि सर्वोच्च विधानमण्डल।'¹⁵ वे ही इसकी स्वीकृति एवं उद्देश्य को निर्धारित करते हैं। यह कहना अतिशयोक्तिपूर्ण नहीं होगा कि वे (यायाधीश) आधुनिक राज्य की व्याख्या करते हैं और उनकी व्याख्या की आदत तथा पद्धति ऐसी होती है जो उन अनेक उद्देश्यों के औचित्य को अस्वीकार कर देती है जिनके लिए राजसत्ता प्रयत्नशील होती है।

ब्रिटिश यायाधीशों ने लास्की के अनुसार अपने निष्पत्तियों द्वारा सामाजिक परिवर्तन की गति को धीमा किया है। उदाहरण के लिए, उनके द्वारा आवास विधान के

12 *Roberts v Hopwood*, (1925) A C 578
13 *Laski op cit* p 364
14 *Passmore v Elius* (1932) 2 K B 134

15 'The whole ethics of their approach is one of hostility to the process of modern administration. They interpret rule of law as though they are themselves the masters of a higher law than that of a sovereign legislature' — *Laski op cit* p 368

क्षेत्र को पर्याप्ततः सीमित कर दिया गया है। उनका सिद्धांत नये अत्याचारों (New Despotism) से नागरिक स्वतन्त्रता की रक्षा करना रहता है। इस प्रकार की प्रवृत्ति के मुख्य कारण निम्नतः हैं

(1) अधिकांश यायाधीशों का चुनाव सफल वकीलों में से किया जाता है और सफल वकील वही व्यक्ति होता है जो अपना अधिकांश जीवन सम्पत्तिशालियों के हितों की रक्षा में व्यतीत करता है।

(2) इंग्लैण्ड में वकीलों की शिक्षा बौद्धिक उपलब्धि की अपेक्षा सामाजिक काय अधिक है। आस्ट्रेलिया के पश्चात् ब्रिटिश यायशास्त्र में कोई विकास नहीं हुआ है और न यायिक सत्स्थाओं के पुनर्गठन का प्रयास ही किया गया है।

(3) इंग्लैण्ड में यायाधीश ब्रिटिश समाज में व्याप्त एक शताब्दी पुरानी मनोवृत्ति को ही अभिव्यक्त करते हैं।¹⁶

उपरोक्त आलोचना के होते हुए भी यह स्वीकार करना होगा कि 1688 ई के पश्चात् ब्रिटिश यायाधीशों की स्वतन्त्रता एवं चरित्र सन्देह से परे रहे हैं। एक यायाधीश लार्ड मैकलिसफील्ड, को छोड़कर किसी भी यायाधीश का चरित्र 1701 ई के पश्चात् सन्देहजनक नहीं रहा। स्वयं लार्डस्की यह स्वीकार करता है कि व्यक्तिगत रूप से यायाधीशों द्वारा पश्चात्ताप के मामलों की संख्या आधे दर्जन से अधिक नहीं है।¹⁷ भाषण, प्रशासन एवं राजनीतिक स्वतन्त्रताओं की दृष्टि से इंग्लैण्ड आज भी अग्रगणी है। इंग्लैण्ड में अमेरिका की तरह सीनेटर मैकार्थी के युग जैसा समय कभी नहीं आया है। साम्यवादी दल को वहाँ अनेक देशों में अधिक स्वतन्त्रता प्राप्त है। ब्रिटिश याय व्यवस्था में बड़ी प्रत्यक्षीकरण तथा जूरी प्रणाली का केन्द्रीय महत्व है। यह दोनों संस्थाएँ लोकतन्त्र की रक्षक हैं। इंग्लैण्ड में बड़ी प्रत्यक्षीकरण की व्यवस्था 1679 ई से है। आपातकाल, उदाहरण के लिए दो विश्वयुद्धों का काल, में बड़ी प्रत्यक्षीकरण की व्यवस्था को स्थगित कर दिया गया था। जूरी व्यवस्था ने नागरिक आजादी की रक्षा की है। परन्तु कुछ विचारक इसकी तीव्र आलोचना यह कह कर करते हैं कि अधिकांश सदस्य ग्रीक मध्यममार्गी एवं मध्यमवर्गीय होते हैं। वे उच्चवर्गीय सामाजिक व्यवस्था से प्रभावित होते हैं अतः उनके विचारों में भी यही प्रवृत्ति झलकती है। ब्रिटेन में प्रशासकीय याय व्यवस्था

डायसी के कथनानुसार ब्रिटेन में प्रशासकीय विधि नहीं है। परन्तु डायसी का यह कथन सत्य नहीं है। फाइनर का कथन है कि जहाँ प्रशासन तथा विधि होगी वहाँ प्रशासकीय विधि का होना अनिवार्य है।¹⁸ रोबसन के अनुसार ब्रिटेन में ऐसी अर्थात्

16 Laski *op cit* pp 372-374

17 Ibid p 361

18 Finer *op cit*, p 924

प्रशासकीय विधि है। इसका मुख्य स्रोत हैं सविधि या सामाजिक विधि, सुनौति एवं कायपालिका के अंगों द्वारा अपने दायित्व-सम्पादन के दौरान निमित्त विधियाँ। अनि समय एवं परम्पराएँ भी प्रशासकीय विधि की सर्वप्रधानिक विधि की भाँति ही महत्वपूर्ण भाग हैं।¹⁹

ग्रेट ब्रिटेन में बहुत से प्रशासकीय 'यायालय' हैं जिनका आकस्मिक विवाद हुआ है। ये 'यायालय' फ्रांसीसी 'याय-व्यवस्था' की भाँति ब्रिटिश 'याय-व्यवस्था' के अन्तर्गत अंग नहीं हैं। ग्रेट ब्रिटेन में प्रशासकीय 'याय-व्यवस्था' का प्रारम्भ 1875 ई. के सांख्यिक स्वास्थ्य अधिनियम की सामाजिक विधि से होता है। 1873 ई. एवं 1888 ई. में गठित रेलवे एवं नहर आयोग की स्थापना से रोज़रसन के अनुसार, प्रशासकीय 'याय-व्यवस्था' का प्रवाह प्रारम्भ हुआ है। वर्तमान सदी के प्रारम्भ से शासन के कार्यों एवं दायित्वों में वृद्धि हुई है। शासन का समाज के आर्थिक एवं सामाजिक जीवन सम्बन्धी समस्याओं से अधिकाधिक सम्बन्ध स्थापित होता गया। ब्रिटिश संसद इन समस्याओं के सम्बन्ध में समयानुसार के कारण विधि नहीं बना सकी थी। 1920 ई. तक विभिन्न प्रशासकीय 'यायाधिकरण' (यथा—स्वास्थ्य मंत्री, व्यापार मण्डल (Board of Trade), शिक्षा मन्त्रालय, गृहमन्त्री, विद्युत आयोग, जिला लेखा परीक्षक) को अनेक 'यायिक दायित्व' सौंपे गये थे। इसके अतिरिक्त निसदस्यी 'यायाधिकरण' की स्थापना भी हुई थी। ब्रिटिश संसद ने नगर एवं ग्रामीण नियोजन शिक्षा, स्वास्थ्य सेवा, पुलिस आदि मामलों में सम्बन्धित विभागीय मंत्रियों को ससदीय विधि के अधीन व्यापक शक्तियाँ प्रदान कर दी हैं। प्रशासकीय तलों की सरफा दो हजार से भी अधिक है एवं विगत कुछ वर्षों में उनके कार्यों बढ़ि हुई हैं। ब्रिटिश संसदीय सविधि द्वारा गठित प्रशासकीय 'यायालय' के निप विरुद्ध सामान्यतः कोई अपील नहीं होती है। परन्तु 1958 ई. के 'यायाधिकरण जाँच अधिनियम (Tribunals and Enquiries Act 1958)' के अंतर्गत इंग्लैंड उच्च 'यायालय' में एवं स्कॉटलैंड के सेशन 'यायालय' (Court of Session) प्रशासकीय 'यायालयों' के निणयो में विधि सम्बन्धी प्रश्न निहित होने पर पुनरावलोकन (Appeal) की व्यवस्था है। मन्त्री के निणया के विरुद्ध विशिष्ट पुनरावेदनीय 'याय' लयों में अपीलों की जा सकती हैं। विभिन्न 'यायाधिकरण' तथा उनके प्रतिवेदनों का 'यायाधिकरण समिति (Council of Tribunals)' द्वारा निरीक्षण किया जाता है। ग्रेट ब्रिटेन में निम्न प्रकार के प्रशासकीय 'यायालय' पाये जाते हैं।

(1) यातायात एवं भूमि 'यायाधिकरण' (Transport Tribunal and Land's Tribunals)—इसकी सदस्यता स्थायी है एवं सदस्यगण विज्ञान योग्यता सम्पन्न होते हैं।

(2) कुछ 'यायाधिकरण' विशुद्ध रूप से प्रशासकीय होते हैं, जैसे—'आय-कर' के विशेष आयुक्त (Special Commissioners of Income tax)। यह अधिकारी केवल आय-कर सम्बन्धी विवादों का ही निणय करते हैं।

(3) ऐसे 'यायाधिकरण' जिनका सम्बन्ध एक ही शासकीय विभाग से होता है। उदाहरणार्थ—पेशन अपील 'यायाधिकरण' आदि।

(4) सामान्य व्यक्तियों से सम्बन्धित विवादों के निणय हेतु मंत्रिया द्वारा गठित 'यायाधिकरण', जैसे—किरया 'यायालय'।

वर्तमान परिस्थितियों में प्रशासकीय विधि एवं 'याय' व्यवस्था की अनिवार्यता को स्वीकार करते हुए भी ब्रिटिश प्रशासकीय 'याय' व्यवस्था में सुधार के प्रयत्न किये गये हैं। प्रशासकीय विधि व्यवस्था के सामान्य दोष निम्नवत् हैं प्रशासकीय 'यायालय' में सामान्य 'यायालयों' की 'यायिक' पद्धति एवं नियमों का अनुमगन नहीं किया जाता है, निणय प्रकाशित नहीं किये जाते हैं और अधिकारी को अपने निणय के सन्दर्भ में कारण बताने की आवश्यकता नहीं होती। प्रशासकीय 'यायाधिकरणों' के निणयों के विरुद्ध अपील की वाछित सुविधाएँ नहीं हैं। इन दोषों के रहते हुए 'याय' की आशा करना व्यर्थ है।

1929 ई. में साइड हीयट ने अपनी पुस्तक 'नवीन निरकुशवाद' (*New Despotism*) एवं फोर्ट की पुस्तक 'प्रशासकीय विधि' (*Administrative Law*) तथा ऐलन की पुस्तक 'विजयी नौकरशाही' (*Bureaucracy Triumphant*) में प्रशासकीय 'याय' एवं विधि की तीव्र आलोचना की गयी है। फलस्वरूप 1929 ई. में शासन द्वारा मंत्रियों की शक्ति सम्बन्धी समिति (Committee on Ministers Powers, 1929) की स्थापना की गयी थी। इसका कार्य प्रदत्त विधान एवं 'यायिक' कार्यों सम्बन्धी मंत्रियों की शक्तियाँ एवं ससदीय एवं विधि की सर्वाधिकारिता की दृष्टि से आवश्यक सुरक्षा सम्बन्धी सुझाव देना था।

समिति ने अपने प्रतिबन्धन में प्रदत्त विधान एवं प्रशासकीय 'याय' की अनिवार्यता को स्वीकार किया था परन्तु कुछ सुरक्षात्मक सुझाव प्रस्तुत किये थे। समिति का मत था विशुद्ध 'यायिक' कार्य मंत्रियों को नहीं सौंपे जाने चाहिए अपितु उन्हें बद्ध 'यायिक' प्रकृति के कार्यों को ही करने का अधिकार दिया जाना चाहिए, विधि के प्रश्न पर आहत पक्ष को उच्च 'यायालय' (High Court) में अपील का अधिकार होना चाहिए, किसी मंत्री या मंत्रिमण्डलीय अभिकरण को विधिक शक्तियों के अतिक्रमण की अवस्था में रोकने के अधिकार उच्च 'यायालय' को प्रदान किये जाने चाहिए तथा प्रशासकीय 'यायालयों' की कार्यपद्धति प्राकृतिक सिद्धांतों के अनुकूल होनी चाहिए। इसके अतिरिक्त सम्बन्धित पक्षों को निणयों के कारण पता करने का अधिकार होना चाहिए। निणय के साथ साथ निरीक्षक की रिपोर्ट भी प्रकाशित होनी चाहिए। समिति ने प्रशासकीय 'यायालयों' के पुनर्गठन एवं उनके समय के सम्बन्ध में कोई सुझाव नहीं

दिया था। समिति के सदस्य प्रो. रोवसन ने तो प्रशासकीय 'यायालया' की स्थापना का सुझाव को ही स्वीकार नहीं किया। समिति ने अपना प्रतिवेदन 1932 ई. में प्रस्तुत किया था। उसके बाद तो प्रशासकीय 'याय' के क्षेत्र में बहुत विकास हो चुका है। 1955 ई. में सर ओलिवर फ्रेन्स (Sir Oliver Franks) की अध्यक्षता में प्रशासकीय 'यायाधिकरणों' की कार्यपद्धति पर प्रतिवेदन देने का दायित्व एक समिति को सौंपा गया। 1957 ई. में इस समिति ने अपने प्रतिवेदन में विचार व्यक्त किए थे। समिति के निम्न तीन तत्वों पर आधारित है

(1) विधि के सन्दर्भ में प्रशासकीय 'यायालयों' सभी निम्नो की समीक्षा का अधिकार सामान्य 'यायालयों' को होना चाहिए।

(2) निम्न का दायित्व 'यायाधिकरण (Tribunal)' की अपेक्षा 'यायालयों' को एवं विभागीय मंत्रियों की अपेक्षा 'यायाधिकरण' को सौंपा जाना चाहिए।

(3) 'यायालय' द्वारा सुनवाई के स्थान पर मंत्रिमण्डल अथवा 'यायाधिकरण' के द्वारा जांच के कारण किसी व्यक्ति के विधिक अधिकारों की सुरक्षा को कोई खतरा उत्पन्न नहीं होना चाहिए।

संक्षेप में समिति का मत था कि प्रशासकीय 'यायाधिकरणों' को प्रशासकीय हित में कार्य नहीं करना चाहिए अपितु व्यक्ति के अधिकारों के रक्षण के रूप में कार्य करना चाहिए। समिति की दृष्टि में प्रशासकीय 'यायाधिकरण' व्यक्ति की यात्रा के बारे में निम्न करने वाले एक निष्पक्ष संस्था है। समिति ने ट्रेजरी विभाग के इस तर्क को स्वीकार नहीं किया कि प्रशासकीय अधिकरण शासनतन्त्र के अंग होते हैं अतः वे यायिक संस्थाएँ नहीं हैं। समिति ने प्रशासकीय 'यायाधिकरणों' की कार्यपद्धति के सन्दर्भ में खुली जांच सुनवाई एवं निष्पक्षता एवं ईमानदारी का सुझाव दिया है। समिति के अनुसार इन अधिकरणों के अध्यक्ष की नियुक्ति मंत्री द्वारा नहीं की जानी चाहिए अपितु लांड चांसलर को यह अधिकार प्रदान किया जाना चाहिए। सम्बंधित पक्षा को मुकदमे की सुनवाई की सूचना पर्याप्त समय रहते दी जानी चाहिए जिससे वह अपना पक्ष प्रस्तुत कर सके। 'यायाधिकरण' द्वारा निम्न देते समय उपलब्ध सम्बंधित साक्ष्य एवं कानूनों का उल्लेख करना चाहिए।

फ्रांस की तरह ब्रिटेन में प्रशासकीय 'यायालयों' के विकास की सम्भावना कम है। क्रमशः परिवर्तन एवं सुझावों द्वारा प्रशासकीय विधि एवं याय व्यवस्था के दोषों को दूर करने का प्रयत्न किया जा रहा है। आवश्यकता इस बात की है कि प्रशासकीय 'यायाधिकरणों' में यायिक दृष्टिकोण का विकास होना चाहिए। यह स्पष्ट एवं सुनिश्चित कार्यपद्धति एवं मौलिक अधिकारों के प्रति आस्था से ही सम्भव है।

स्विस न्यायपालिका
स्विटजरलैण्ड एक सघातमक देश है। संघीय 'यायपालिका' के अतिरिक्त प्रत्येक कण्टन की अपनी पृथक 'यायिक व्यवस्था' है। अधिकांश 'यायिक' याय कण्टनों के

'यायालयों द्वारा सम्पादित किये जाते हैं। कैंटनो की याय व्यवस्था के अतगत तीन प्रकार के 'यायालय हैं। शिखर पर कैंटनो के उच्च यायालय (High Courts) हैं उनके नीचे जिला 'यायालय (District Courts) एवं सबसे नीचे जस्टिस ऑफ पीस (Justice of Peace) के 'यायालय हैं।

सघीय 'यायालय (फेडरल ट्रिब्यूनल Federal Tribunal) एकमात्र राष्ट्रीय 'यायालय है। अमेरिका की भांति स्विट्जरलैण्ड के सघीय 'यायालय के अधीन क्षेत्रीय तथा जिला सघीय यायालय नहीं होते हैं। लेकिन अपराधिक मामलों के लिए क्षेत्रीय भ्रमणशील सघीय यायालय होते हैं। कैंटनो के 'यायालयों द्वारा ही सघीय विधिया क्रियावित की जाती है। सघीय विधियों से सम्बंधित कैंटनों के 'यायालयों के निणयों के विरुद्ध फेडरल ट्रिब्यूनल में अपील की जा सकती है। इस दृष्टि से स्विस् याय व्यवस्था एवं भारतीय 'याय व्यवस्था में एक सीमा तक साम्य है। अमेरिकी 'याय व्यवस्था की भांति स्विस् सघीय 'यायालय के अधीन अपने निणयों को क्रियावित करने के लिए पृथक सघीय कमचारी नहीं होते हैं।

स्विट्जरलैण्ड में फ्रांस की तरह पृथक प्रशासकीय 'यायालय नहीं है यद्यपि सवधानिक सशोधन (1914 ई.) द्वारा एक सघीय प्रशासकीय यायालय की स्थापना की गयी थी तथा उसे प्रशासकीय विवादों, सघीय अधिकारियों से सम्बंधित अनुशासनात्मक मामलों एवं कैंटनो के प्रशासकीय मामलों के सम्बंध में निणय करने का अधिकार प्रदान किया गया था। 1925 ई. में इस यायालय के दायित्व एवं कृतव्य सघीय यायालय को सौंप दिये गये। अतः फ्रांस या यूरोपीय महाद्वीप के अन्य देशों के प्रशासकीय 'यायालयों जथवा स्विट्जरलैण्ड के बीमा यायाधिकरण की तरह पृथक प्रशासकीय यायालय नहीं है। प्रशासकीय 'यायालय तो वहाँ सघीय 'यायालय का ही एक कक्ष है। अतः प्रशासकीय यायालय भी सामान्य यायालयों की भांति ही एक 'यायालय है यद्यपि वह सघीय 'यायालय द्वारा प्रयुक्त कायपद्धति से भिन्न पद्धति का प्रयोग करता है।

स्विस् सघीय 'यायालय

स्विस् सघीय 'यायालय का नाम Bundesgericht है। 'यायालय का विधान 1874 ई. के संविधान में किया गया है। 1848 ई. के संविधान में भी एक सघीय यायालय की स्थापना की गयी थी परंतु उसे बहुत कम शक्तियाँ प्राप्त थी। एक प्रकार से वह शक्तिहीन था। उस परिस्थिति एवं कैंटनो की विधियों या कैंटनो की विधियों के परस्पर विरोधी होने की स्थिति में कोई क्षेत्राधिकार प्राप्त नहीं था। यह अधिकार सघीय परिषद (Federal Council) एवं फेडरल असेम्बली (Federal Assembly) को प्राप्त थे। सघीय 'यायालय द्वारा नागरिक अधिकारों सम्बंधी विवादों की सुनवाई उसी समय की जा सकती थी जबकि सघीय परिषद या सघीय सभा सघीय न्यायालय को इस सम्बंध में सम्बोधित करती थी। उस संविधान की

व्याख्या करने का अधिकार नहीं था और न सघीय अमम्बली द्वारा पारित विधि को वह असंवैधानिक घोषित ही कर सकता था। वास्तविक अर्थों में वह सर्वोच्च यायालय नहीं था। वह पूणतया सघीय असम्बली एवं परिषद पर निर्भर था। यायाधीश सम्बन्धी कोई अहताएँ भी निर्धारित नहीं की गयी थी। केवल एक यह प्रतिबन्ध था कि सघीय परिषद का कोई सदस्य या उसके द्वारा नियुक्त कोई अधिकारी यायाधीश नहीं हो सकता था। असम्बली तीन वर्ष के लिए यायाधीश को निर्वाचित करती थी। 1874 ई में सविधान के संशोधन के समय सघीय न्यायालय की शक्तियों में परिवर्तन किये गये। इसके पश्चात् समय समय पर इसकी शक्तियों में वृद्धि होती रही है। 1893 ई में सघीय यायालय को सविधान दिवालियापन एवं प्रशासकीय विधि सम्बन्धी कुछ विवादों में शक्ति प्रदान की गयी थी। 1898 ई में सघीय यायालय के दीवानी एवं अपराधिक सत्ताधिकार में वृद्धि की गयी। सत्य तो यह है कि 1874 ई में पूण संवैधानिक संशोधन के फलस्वरूप सघीय यायालय की शक्तियों में असाधारण वृद्धि हुई है। सो हमस के अनुसार 1875 ई में वर्तमान सघीय यायालय की स्थापना के समय से उसके क्षेत्राधिकार में अनेक बार वृद्धि मुरयत सघीय परिषद के मूल्य पर होती रही है।²⁰

स्विस सघीय यायालय वाण्ड (Vand) नामक कण्टन की राजधानी लुसान (Lausanne) में स्थित है। लुसाने में सघीय यायालय की स्थापना का कारण फ्रेंच भाषाभाषी जनता की भावनाओं को संतुष्ट करना था। सघीय शासन की अधिकार सस्थाओं की स्थापना जर्मन भाषाभाषी कण्टन के वन नगर में की गयी है। सघीय यायालय का संगठन—सघीय यायालय के यायाधीशों की अहताएँ कि प्रत्येक नागरिक जो राष्ट्रीय परिषद (National Council) का सदस्य होने की योग्यता रखता है, सघीय न्यायालय के लिए नियुक्त किया जा सकता है।²¹ सविधान द्वारा केवल एक यह शर्त निश्चित की गयी है कि सघीय यायालय के लिए यायाधीश एवं उप यायाधीशों को नियुक्त करते समय यह ध्यान में रखा जाय कि परिसर की तीन भाषाओं की प्रतिनिधित्व प्राप्त होता है।²² सघीय यायालय के यायाधीश फेडरल असेम्बली द्वारा 6 वर्ष के लिए निर्वाचित होते हैं तथा सघीय यायालय का एक अध्यक्ष एवं उपाध्यक्ष भी निर्वाचित किया जाता है जिसका कार्य काल 2 वर्ष होता है। इन्हें तुरंत ही दूसरे सत्र के लिए पुन निर्वाचित नहीं किया जा सकता। परम्परा या अभिसमय के अनुसार यायाधीश जब तक चाहते हैं पुन

20 Hughes C *The Federal Constitution of Switzerland* 1954 p 119
21 Article 108
22 Article 107 (1)

निर्वाचित होते रहते हैं। यद्यपि संविधान द्वारा यायाधीशों के लिए कोई विधिक अहता निर्धारित नहीं की गयी है परंतु उच्च विविज्ञ ही यायाधीश नियुक्त किये जाते हैं। यायाधीशों की पुनर्निर्वाचन सम्बन्धी परम्परा एवं व्यवस्था के कारण यायाधीशों का कार्यकाल जीवन भर के लिए स्थायी सा हो गया है, फलतः निर्वाचन व्यवस्था से उत्पन्न यायाधीशों की स्वतन्त्रता के नष्ट होने सम्बन्धी भय निर्मूल हो गया है। यायालय के निणयो में कभी कभी राजनीतिक दबाव मलकता है परंतु इस कारण यायालय पर निष्पक्षता के अंत का दोषारोपण नहीं किया जा सकता। राजनीतिक दबाव की समान मात्रा की अनुभूति तो कभी कभी ब्रिटिश एवं संयुक्त राज्य अमेरिकी यायालय के सदस्य में भी अनुभव की जाती है।

स्विस संघीय यायालय के यायाधीशों की संख्या 26 है। इसके अतिरिक्त 11 उप या वैकल्पिक यायाधीश (Alternative or Substitutive or Deputy Judges) होते हैं। 1943 ई के यायिक संगठन विधि (Law on Judicial Organisation) के अधीन संघीय यायालय का संगठन निर्धारित किया गया है। इस विधि के अधीन यायाधीशों की अधिकतम संख्या 26 से 28 तक एवं वैकल्पिक यायाधीशों की संख्या 11 से 13 तक निर्दिष्ट कर दी गयी है।

संघीय यायालय की शक्तियाँ एवं क्षेत्राधिकार—स्विस संघीय यायालयों को दीवानी, अपराधिक, सवैधानिक एवं प्रशासकीय विवादों में मौलिक एवं पुनरावेदनीय क्षेत्राधिकार प्राप्त है।

(अ) दीवानी क्षेत्राधिकार—परिसर एवं कैण्टन, कैण्टनों के मध्य एवं परिसर तथा कैण्टन और कैण्टन एवं नागरिकों के मध्य 4000 फ्रैंक से अधिक मूल्य के दीवानी विवादों में संघीय यायालय को क्षेत्राधिकार प्राप्त है। कुछ विशेष प्रकार के नागरिकों के पारस्परिक विवादों (यथा—राष्ट्रीयता एवं नागरिकता सम्बन्धी विवाद) में भी यायालय को मौलिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है।

परिसर को अन्य विवादों के सम्बन्ध में यायालय के क्षेत्राधिकार को बढ़ाने का अधिकार संविधान द्वारा प्रदान किया गया है (अनुच्छेद 144)। इसके अतिरिक्त व्यापार एवं चल सम्पत्ति, ऋण दिवालियापन, कॉपीराइट संरक्षण एवं औद्योगिक आविष्कारों सम्बन्धी सभी विधियों को देश में समान रूप से क्रियान्वित करना संघीय यायालय का दायित्व है। कैण्टनों के उच्च न्यायालयों के 4 हजार फ्रैंक से अधिक मूल्य के संघीय विवादों के निणयों के विरुद्ध अपील संघीय यायालय में हो सकती है (अनुच्छेद 111)।

(ब) अपराधिक क्षेत्राधिकार—संघीय यायालय को निम्न विवादों में फौजदारी या अपराधिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है।

(1) परिसर के विरुद्ध देशद्रोह एवं संघीय अधिकारियों के विरुद्ध विद्रोह एवं हिंसा सम्बन्धी विवाद।

- (2) अंतर्राष्ट्रीय विधि के विरुद्ध अपराध एवं अभियोग।
- (3) राजनीतिक अपराध एवं दुराचार के ऐसे मामले जिनके कारण अव्यवस्था के व्याप्त होने से सघीय हस्तक्षेप आवश्यक हो जाय।
- (4) सघीय उच्च प्राधिकारी (authority) द्वारा नियुक्त किसी अधीनस्थ अधिकारी से सम्बंधित अपराधिक मामला यदि सघीय प्राधिकारी द्वारा 'यायालय के समक्ष विवाह' से प्रस्तुत किया जाता है।

'यायालय के फौजदारी क्षेत्राधिकार में परिसर को वृद्धि का अधिकार प्राप्त है।

फौजदारी याय काय के लिए सघीय 'यायालय को चार कक्षा—सघीय फौजदारी यायालय (Federal Criminal Courts) अभियोग यायालय (Court of Accusation) सुनवाई यायालय (Court of Caussation) एवं सुनवाई का सप्त यायावीश असाधारण यायालय (Extraordinary Court of Caussation of Seven Judges) में विभाजित किया गया है। फौजदारी विवादों को निपटाने के लिए सघीय यायालय का फौजदारी कक्ष समय समय पर भ्रमणशील यायालय के रूप में देश के पांच विभिन्न क्षेत्रों पर अपने सम्मेलन करता है एवं विवादों में निर्णय देता है। सन्धिगत क्षत्र की जनता द्वारा जूरी के सदस्यों को 6 वर्ष के लिए निर्वाचित किया जाता है। किसी अपराधी व्यक्ति को दण्ड देने के लिए 5/6 जूरियों का समयन आवश्यक होता है।

(स) सवधानिक क्षेत्राधिकार—सघीय यायालय को निम्न सविधानिक मामलों में क्षेत्राधिकार प्राप्त है

- (1) परिसर एवं कण्टनो के अधिकारियों के मध्य क्षेत्राधिकार सम्बंध विवाद।
- (2) कैप्टना के मध्य विधि सम्बंधी विवाद।
- (3) सघ एवं कण्टना के सविधाना तथा कण्टना के मध्य सवियों या सम-भौता के फलस्वरूप नागरिक को प्राप्त अधिकारों के अतिक्रमण सम्बंधी विवाद।

परिसर एवं कण्टना के क्षेत्राधिकार सम्बंधी विवादों में सघीय यायालय का यह कर्तव्य है कि वह कण्टन के सविधान की तुलना में सघीय सविधान एवं कण्टना की सामान्य विधियों एवं आदेशों की तुलना में कण्टना के सविधानों को महत्व एवं प्राथमिकता प्रदान करे।

(ब) प्रशासकीय क्षेत्राधिकार—1928 ई. से सघीय यायालय को सीमित प्रशासकीय क्षेत्राधिकार प्राप्त हो गया है। उसे सावजनिक अधिकारियों की विधिक क्षमता सम्बंधी विवादों का निर्णय करने के साथ साथ रेल एवं करा सम्बंधी अनक विवादों को निर्णय करने का अधिकार प्रदान किया गया है।

सघीय यायालय की स्थिति—सघीय देश की यायपालिका को सामान्यतः सौंपे जाने वाला प्रमुख दायित्व सविधान का निवचन स्विस सघीय यायालय को नहीं सौंपा गया है और लिखित सविधान वाले देशों में व्यक्तिगत स्वतंत्रता हेतु प्रदत्त अनिवारित यायिक पुनरीक्षण का अधिकार भी प्रदान नहीं किया गया है। संयुक्त राज्य अमेरिका एवं स्विस सघीय याय-व्यवस्था में पर्याप्त अंतर है। स्विस सघीय यायालय राष्ट्रीय यायालय है परंतु संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च यायालय की भांति इस यायालय के अधीन सघीय अधीनस्थ यायालयों की देशव्यापी शृंखला नहीं है। स्विस सघीय यायालय को अपने निणयों को क्रियाबिधित करने के लिए कैण्टनों के अधिकारों पर निर्भर रहना पड़ता है। दोनों यायालयों में मुख्य भेद तो शक्तियाँ सम्बन्धी हैं। अमेरिकी सर्वोच्च यायालय को कांग्रेस एवं राज्यों की विधियों को अवैधानिक घोषित करने का अधिकार है लेकिन स्विस सघीय यायालय को इतनी व्यापक यायिक पुनरीक्षण की शक्ति प्राप्त नहीं है। वह केवल कैण्टनों की विधियों को ही अवैधानिक घोषित कर सकता है। सघीय सभा की विधियों के सम्बन्ध में उस यह शक्ति प्राप्त नहीं है। सविधान द्वारा यह स्पष्ट कर दिया गया है कि सघीय यायालय सघीय सभा द्वारा पारित प्रत्येक विधि को लागू करेगा (अनुच्छेद 113) तथा स्वीकृत प्रत्येक संधि एवं समझौते को मान्यता प्रदान करेगा। सविधान की व्याख्या एवं सघीय विधियों के निवचन का अधिकार सघीय सभा को प्रदान किया गया है। अमेरिकी विधिवेत्ताओं को यह स्थिति किसी अवस्था में भी स्वीकार्य नहीं हो सकती क्योंकि उनके मतानुसार सविधान द्वारा प्रदत्त शक्तियाँ का अतिरिक्त विधानमण्डल किसी भी अवस्था में नहीं कर सकता। विधानमण्डल की विधियाँ के निवचन का अधिकार प्रदान करना अधिकारों का अतिरिक्त करने वाले अधिकारी को स्वयं अपने ही मामले में यायाधीश के दायित्व सौंप देने के समान है। अमेरिकी सर्वोच्च यायालय को प्रशासनिक अधिकारियों से सम्बन्धित मामलों में स्विस सघीय यायालय की अपेक्षा व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं।

स्मरणीय है कि महाद्वीपीय देशों में यायपालिका कायपालिका एवं व्यवस्थापिका के अधीन होती है। स्विस सविधान में इसी मान्यता को स्वीकार किया गया है। जनमत संग्रह की प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रीय व्यवस्था के कारण स्विटजरलैण्ड में यायिक पुनरीक्षण की कोई व्यावहारिक उपयोगिता भी नहीं है। इसके अतिरिक्त अनेक महत्वपूर्ण मामले स्विस सघीय न्यायालय के क्षेत्राधिकार में नहीं हैं। उदाहरणार्थ, सघीय कार्यपालिका एवं सघीय यायालयों के मध्य विवादों का निणय सघीय सभा करती है। स्पष्ट है स्विस सघीय यायालय को अमेरिकी सर्वोच्च यायालय की भांति अपने अधिकार सम्बन्धी मामलों में निणय की शक्ति प्राप्त नहीं है। रेपाड ने स्विस सघीय न्यायालय के सम्बन्ध में कहा है कि सघीय न्यायालय को सघीय विधियों का अवैध घोषित करने के अधिकार देने का अर्थ एक अत्यन्त कमजोर यायपालिका

पर ऐसा भार डालना है जिसके कारण कभी-कभी अमेरिकी 'यायपालिका' लडखडाती हुई प्रतीत होती है।²³

यायाधीशा की नियुक्ति एवं कायकाल तथा 'यायालय' के संगठन की दृष्टि से भी स्विस् एंव अमेरिकी सर्वोच्च 'यायालया' में अंतर है। स्विस् 'यायाधीश' सघीय विधानमण्डल द्वारा चुने जाते हैं। अमेरिकी सर्वोच्च 'यायालय' के 'यायाधीश' राष्ट्रपति द्वारा सीनेट के अनुमोदन से नियुक्त किये जाते हैं। व्यवहार में भले ही स्विस् यायाधीशा का कायकाल जीवनपर्यंत हो परंतु विधिक दृष्टि से वे केवल 6 वर्ष के लिए ही नियुक्त किये जाते हैं। अमेरिकी यायाधीश सदाचरणपर्यन्त अपने पद पर आसीन रहते हैं। यह स्पष्ट है कि स्विस् सघीय 'यायालय' अमेरिका एवं भारतीय सर्वोच्च 'यायालय' की भांति शक्तिशाली नहीं है। अमेरिका में 'यायिक' प्रधानता को स्वीकार किया गया है जबकि इंग्लैण्ड में ससदीय सप्रभुता को। इसके विपरीत, स्विटजरलैण्ड में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र अर्थात् जन प्रभुत्व का सिद्धांत माना है। स्विटजरलैण्ड में 'यायालय' एवं विधानमण्डल के सदस्य में ससदीय सप्रभुता को मान्यता दी गयी है। भारत में 'यायिक' एवं ससदीय प्रधानता के मध्य के भाग का अनुसरण किया गया है। ज्वर का मत है कि स्विस् सघीय 'यायालय' को यदि 'यायिक' पुनरीक्षण की शक्ति दे दी जाती तो भी अपने सीमित एवं व्यवस्थित क्षेत्राधिकार के कारण वह सघीय विधियों के पुनरीक्षण का प्रभावशाली यंत्र नहीं हो सकता था।²⁴

संक्षेप में स्विस् शासन में सघीय 'यायालय' का वह महत्त्व नहीं है जो अमेरिका एवं भारतीय शासन व्यवस्थाओं में इन देशों के सर्वोच्च 'यायालयों' का है

कनाडा की न्यायपालिका

कनाडा सघीय देश है। कनाडा में सघीय एवं प्रांतीय 'यायपालिकाएँ' हैं, परंतु वे पृथक् 'यायपालिकाएँ' नहीं हैं क्योंकि उनके मध्य विभाजन रखा लम्बाकार न होकर समानांतर (horizontal) है। सघीय शासन को सामान्य पुनरावेदनीय एवं अत्यतिरिक्त 'यायालयों' की विधि द्वारा स्थापना का अधिकार है।²⁵ सघीय 'यायपालिका'

23 To endow it with the right of disavowing Federal statute would therefore be to impose on a much weaker court a much heavier burden than that under the American Judiciary some times seems to be staggering today'—Rappard, W F *The Government of Switzerland* 1936 p 91

24 In view of the Tribunal's limited and unsystematic jurisdiction, it could hardly serve as an effective instrument of reviewing Federal legislation judicially even if such a power was inherited in it —Zurcher cited by V D Mahajan *Select Modern Governments*, 1964 p 237

25 Section 101

में दो 'यायालय' हैं—प्रथम, सर्वोच्च 'यायालय', और द्वितीय, वित्तीय एवं नौ सैनिक 'यायालय' (Court of Exchequer and Admiralty)। इसके अतिरिक्त प्रत्येक प्रांत में उच्च जिला एवं काउण्टी 'यायालय' होते हैं। सघीय 'यायालयों' को सघीय विधियाँ एवं प्रांतीय विधियों सम्बन्धी विवादों को सुनने का अधिकार होता है। प्रांतीय उच्च 'यायालयों' का संगठन विभिन्न प्रांतों में भिन्न भिन्न है, उदाहरणार्थ नोवोस्कोशिया में एक उच्च 'यायालय' है तथा एक एक 'यायाधीश' स्थान-स्थान पर जाकर उच्च पुनरावेदनीय 'यायालय' के रूप में कार्य करते हैं, ओंटोरियो में उच्च 'यायालय' की दो शाखाएँ हैं—पुनरावेदनीय 'यायालय' (Court of Appeal) एवं उच्च 'यायालय' (High Courts)। सभी प्रांतीय 'यायाधीशों' को सम्बंधित मंत्रिमण्डलों की सलाह पर नियुक्त किया जाता है। वे सदाचरणपथ अपने पद पर कार्य करते हैं।⁶ उनका वेतन, भत्ता एवं पदनिवृत्ति वेतन सदन द्वारा निश्चित किये जाते हैं तथा उनके पदावधिकाल में उन्हें कम नहीं किया जा सकता।

सर्वोच्च 'यायालय' की स्थापना 1875 ई. में की गयी थी। 1952 ई. में इस 'यायालय' के संगठन, शक्तियों आदि के सम्बन्ध में नवीन विधि पारित की गयी है। सर्वोच्च 'यायालय' में एक मुख्य 'यायाधीश' एवं आठ अन्य 'यायाधीश' होते हैं।²⁷ वे केन्द्रीय मंत्रिमण्डल के परामर्श पर गवर्नर जनरल (राज्याध्यक्ष) द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। सर्वोच्च 'यायालय' का मुख्य कार्यालय ओटावा (Ottawa) में है। सभी 'यायाधीश' सदाचरणपथ अपने पद पर रहते हैं परंतु 75 वर्ष की आयु पर वे अनिवार्यतः अवकाश ग्रहण कर लेते हैं। 'यायाधीशों' को सदन के दोनों सदनों द्वारा प्रस्ताव पारित करने पर ही पदच्युत किया जा सकता है।

सर्वोच्च 'यायालय' को अपीलीय एवं परामर्शदायी क्षेत्राधिकार प्राप्त है। उसे दीवानी एवं अपराधिक दोनों ही मामलों में पुनरावेदनीय क्षेत्राधिकार प्राप्त है। अपराधिक मामलों में अपील सर्वोच्च 'यायालय' में तभी की जा सकती है जबकि प्रांतीय पुनरावेदनीय 'यायालय' (Court of Appeal of the Province) ने सबसम्मत निर्णय न दिया हो। सर्वोच्च 'यायालय' का विभिन्न प्रांतों के सदन में भिन्न पुनरावेदनीय क्षेत्राधिकार प्राप्त है। सघीय शासन का विधि द्वारा अपीलीय क्षेत्राधिकार को कम करने या बढाने के अधिकार प्राप्त हैं। प्रांतीय विधानमण्डलों को इस सम्बन्ध में कोई अधिकार प्राप्त नहीं है। इसके अतिरिक्त निर्वाचन सम्बन्धी अपीलों का निर्णय भी सर्वोच्च 'यायालय' ही करता है। गवर्नर जनरल को किसी विधि या घटना के सम्बन्ध में सर्वोच्च 'यायालय' से परामर्श करने का भी अधिकार है। इसके अतिरिक्त कॉमंस

26 Section 99

27 प्रारम्भ में सर्वोच्च 'यायालय' में कुल 6 'यायाधीश' थे। 1927 ई. में यह संख्या 6 थी परंतु 1949 ई. में बढकर 8 हो गयी थी।

समा एव सीनेट द्वारा व्यक्तिगत विधेयका को परामर्श हेतु यदि यायालय को भेजा जाता है तो उ हे यायालय परामर्श देता है। 1933 ई तक अपराधिक मामला की अपीले इंग्लण्ड की प्रीवी परिषद की यायिक समिति द्वारा सुनी जाती थी। 1939 ई में दीवानी मामला की अपीला को इंग्लण्ड की प्रीवी परिषद की 'यायिक समिति' को भेजन पर प्रतिबंध लगा दिया गया है। अत सर्वोच्च न्यायालय बनावा का सर्वोच्च सघीय पुनरावेदनीय यायालय है। इस यायालय को 'यायिक पुनरीक्षण' (Judicial review) की शक्ति भी प्राप्त है। सघीय एव प्रांतीय विधानमण्डल द्वारा पारित विधिया को उनके सविधान विरोधी होने की अवस्था में असंवधानिक घोषित करने का अधिकार प्राप्त है।

इस यायालय की स्थापना 1875 ई में सर्वोच्च यायालय के अग क रूप में हुई थी। 1952 ई में Exchequer Act के अंतगत इस यायालय को पृथक याया-लय का स्तर प्रदान किया गया है। इसमें एक अध्यक्ष एव पाँच यायाधीश होते हैं जो सपरिषद गवर्नर जनरल द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। इन यायाधीशों का कार्यकाल सदाचरणपर्यंत होता है परंतु 75 वर्ष की आयु प्राप्त करने पर वे अनिवार्य अवकाश ग्रहण कर लेते हैं।²⁸ व गवर्नर जनरल द्वारा कॉम स समा एव सीनेट के प्रस्ताव पर पदच्युत किये जा सकते हैं। इस यायालय को क्राउन के विरुद्ध दायर किये जाने वाले सभी सघीय विषयों सम्बन्धी मुकदमों में मौलिक क्षेत्राधिकार तथा नौसेना सम्बन्धी विवादों में मौलिक एव पुनरावेदनीय क्षेत्राधिकार प्राप्त है। पेटेंट कापीराइट, ट्रेड मार्क एव औद्योगिक मामला सम्बन्धी विवाद भी इसी यायालय के क्षेत्राधीन हैं। इस याया-लय के विशिष्ट दायित्व हैं अत यह यायालय अमेरिकी सघीय यायालय की भाँति का यायालय नहीं है। 500 पौण्ड से अधिक मूल्य के विवादों में ही इस यायालय के निषयों के विरुद्ध अपील सर्वोच्च यायालय में सम्भव है। इसके अतिरिक्त निम्न विवादा में भी इस यायालय के निषयों के विरुद्ध अपील की जा सकती है (1) किसी सघीय या प्रांतीय विधेयक की वधता सम्बन्धी प्रश्न पर, एव (2) शासन क किसी पद क शुल्क एव कतय, किराया, राजस्व आदि विवादों से सम्बन्धित प्रशासनिक निषय। इन विवादों में अपील सभी सम्भव है जब सर्वोच्च यायालय द्वारा विशेष अपील (Special leave to Appeal) की अनुमति प्रदान की गयी हो।

कनाडा की डोमिनियन या सघीय सरकार को ही सघीय एव प्रांतीय याया लयों के यायाधीशों की नियुक्ति वेतन एव पदच्युति के सम्बन्ध में निषय देने के अधिकार हैं।²⁹ इसका कुछ ही अपवाद है। इसके अतिरिक्त अपराधिक विवादों के

28 Section 99 of the British North America Act 1867
29 Section 92 (14) नोवोस्कोशिया एव यू बुशविक क Courts of Probate क यायाधीशों को गवर्नर जनरल नियुक्त नहीं करता।

सम्बन्ध में पद्धति निर्धारित करने का अधिकार डामोनियन शासन को प्राप्त है। कनाडा का सर्वोच्च न्यायालय कुछ मामलों में तो अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय से भी अधिक शक्तिशाली है। उस विभूद्ध प्रांतीय विषया सम्बन्धी विवादों में प्रांतीय न्यायालयों व निणया वे विरुद्ध अपीलें सुनने का अधिकार है। लेकिन अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय की भाँति इस न्यायालय को संविधान की व्याख्या का अधिकार प्राप्त नहीं है क्योंकि कनाडा की संघीय सरकार को प्रांतीय विधेयकों को अस्वीकार करने का अधिकार है तथा अवशिष्ट शक्तियाँ संघीय शासन में निहित हैं।³⁰ भारत एवं आयरिश सर्वोच्च न्यायालय की भाँति ही कनाडा के सर्वोच्च न्यायालय को परामर्शदायी क्षेत्राधिकार प्राप्त है।

ऑस्ट्रेलिया की न्यायपालिका

ऑस्ट्रेलिया एक संघीय राज्य है। ऑस्ट्रेलिया की न्यायिक शक्ति ऑस्ट्रेलिया के उच्च न्यायालय (High Court of Australia) एवं उन अन्य संघीय न्यायालयों में निहित है जिनकी स्मद स्थापना करती है। उच्च न्यायालय के अतिरिक्त दो अन्य संघीय न्यायालय हैं (1) संघीय दिवालिया न्यायालय (Federal Court of Bankruptcy)³¹, एवं (2) राज्य का औद्योगिक न्यायालय (Commonwealth Industrial Court)³²। राज्यों की अपनी न्यायपालिका होती है जिनमें विभिन्न न्यायालय हैं। इन न्यायाधीशों को राज्यों के गवर्नरों द्वारा नियुक्त किया जाता है।

ऑस्ट्रेलिया का उच्च न्यायालय संघीय न्याय व्यवस्था का सर्वोच्च न्यायालय है। मंत्रियों के परामर्श पर गवर्नर जनरल द्वारा इसके न्यायाधीशों को नियुक्त किया जाता है। उनका कार्यकाल सदाचरणपर्यंत होता है। इस समय उच्च न्यायालय में एक मुख्य न्यायाधीश एवं 6 अन्य न्यायाधीश हैं। दुराचार का आरोप प्रमाणित होने पर तथा संसद के दोना सदनों द्वारा एक ही सत्र में तत्सम्बन्धी प्रस्ताव पारित करने पर गवर्नर जनरल न्यायाधीशों को उनके पद से पृथक् कर सकता है। उनके वेतन एवं अन्य भत्तों को उनके कार्यकाल में इस प्रकार कम नहीं किया जा सकता है कि उन्हें हानि पहुँचे। निम्नलिखित विवादों में उच्च न्यायालय को मौलिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है।³³

किसी संधि अथवा अन्य देशों के प्रतिनिधियों एवं मंत्री से सम्बन्धित विवाद, राज्यों के मध्य या विभिन्न राज्यों के नागरिकों के मध्य या एक राज्य एवं अन्य राज्य के नागरिकों के मध्य विवाद, व सभी विवाद जिनमें के द्वीय शासन एक पक्ष में हो तथा के द्वीय न्यायाधिकारों के विरुद्ध न्यायालय से निपेचाना की मांग की गयी हो,

30 Strong *Modern Political Constitutions of* cit p 122

31 यह न्यायालय समस्त दिवालिया सम्पत्ति सम्बन्धी विवादों पर निणय देता है।

32 यह प्रमुख औद्योगिक विवादों सम्बन्धी न्यायालय है।

33 Section 75

बन्दी प्रत्यक्षीकरण तथा परमादेश (Mandamus) सम्बन्धी लेख (writs) सम्बन्धी विवाद, सविधान एवं उसकी व्याख्या सम्बन्धी सभी विवादा तथा प्रशासकीय याचिकाओं की निश्चित करने के सम्बन्ध में उच्च यायालय को मौलिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है।

इसके अतिरिक्त उच्च यायालय को सभी सघीय न्यायालयों के निणया एवं अपने ऐसे निणया एवं आदेशों तथा दण्ड जिनका सम्बन्ध मौलिक क्षेत्राधिकार से होता है के विरुद्ध अपील सुनने का अधिकार है। इसके अतिरिक्त अथ 'यायालयों द्वारा जो सघीय क्षेत्राधिकार के अधीन हों, राज्य के उच्च यायालय या अन्य किसी राज्य के यायालय या अन्तःराष्ट्रीय आयोगों के निणयों के विरुद्ध अपीलें उच्च यायालय में की जाती हैं यदि उन विवादों में विधि का कोई प्रश्न निहित होता है। ऐसे समस्त विवादों में उच्च यायालय का निणय अन्तिम एवं निर्णायक होता है। सक्षम में, उच्च यायालय राज्य के 'यायालयों का सामान्य पुनरावदनीय यायालय है। केवल छोटे विवादों की अपीलें वहाँ नहीं हो सकती हैं।

ऑस्ट्रेलिया की सघीय संसद (कामनवेल्थ की संसद) को उच्च यायालय के मौलिक क्षेत्राधिकार में विधि द्वारा वृद्धि का अधिकार है। सविधान संसदीय प्रतिनिधित्व, नौ सेना, जलीय यातायात सम्बन्धी विवादों एवं ऐसे सभी विषयों में (जिनसे सम्बन्धित विभिन्न राज्यों में भिन्न भिन्न विधियाँ प्रचलित हैं) के बारे में उच्च यायालय को नवीन मौलिक क्षेत्राधिकार प्रदान कर सकती है।

उच्च यायालय को सवधानिक प्रश्नों के निणय का एकाधिकार प्राप्त है एवं राज्यों के 'यायालयों एवं प्रीवी परिषदों की तुलना में सवधानिक प्रश्नों के बारे में उच्च यायालय की स्थिति विशिष्ट है। यद्यपि राज्यों की 'यायपालिका को सघीय क्षेत्राधिकार एवं सविधान तथा उसकी व्याख्या से सम्बन्धित विवादों को सुनने का अधिकार है परन्तु उच्च यायालय ऐसे विवादों को राज्य के यायालयों से अपने समक्ष मँगाकर स्वयं निणय कर सकता है। केन्द्र एवं राज्यों के मध्य शक्तियों के विभाजन सम्बन्धी मामले में राज्य की 'यायपालिका को कोई अधिकार प्राप्त नहीं है। इसके अतिरिक्त सविधान की धारा 74 के अधीन सवधानिक प्रश्नों के मामले में स्वयं यायालय के निणय के विरुद्ध अपील उच्च यायालय की विशेष अनुमति के बिना नहीं हो सकती है। ऐसा अवसर भी केवल एक ही बार आया है जबकि उच्च यायालय द्वारा इस प्रकार की अनुमति प्रदान की गयी है। ऑस्ट्रेलिया में यह मायता है कि सर्वधानिक प्रश्न ऑस्ट्रेलिया में ही तय होना चाहिए। अतः केन्द्र एवं राज्यों के क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवादों में उच्च यायालय सर्वोच्च यायाधिकरण है।

ऑस्ट्रेलिया का उच्च यायालय अमेरिकी सर्वोच्च यायालय की भाँति ही सविधान का संरक्षक है। स्ट्रॉंग के अनुसार, ऑस्ट्रेलिया की सघीय यायपालिका के उच्च यायालय ने अमेरिका की भाँति ही सविधान की व्याख्या एवं राज्यों एवं सघ

तथा राज्यों के पारस्परिक विवादों का निणय करने का अधिकार है।³⁴ लेकिन इन 'यायालयों' में दो मुख्य भेद हैं (क) अमेरिकी सर्वोच्च यायालय के निणय के विरुद्ध कोई अपील नहीं की जा सकती जबकि आस्ट्रेलिया के उच्च यायालय के निणय के विरुद्ध विशेष परिस्थितियों में अपील प्रीवी परिपद में की जा सकती है। (ख) आस्ट्रेलिया के उच्च न्यायालय को राज्यों के सर्वोच्च यायालयों के राज्य विधि सम्बन्धी विवादों के निणयों के सम्बन्ध में अपील सुनने का अधिकार है परन्तु अमेरिका के सर्वोच्च यायालय को ऐसा कोई अधिकार प्राप्त नहीं है।³⁵

इसके अतिरिक्त आस्ट्रेलिया में अमेरिकी सघीय याय व्यवस्था जैसी व्यापक यायालयों की श्रृंखला नहीं है। आस्ट्रेलिया में राज्य 'यायालय' ही सघीय विवादों के निणय करते हैं। प्रत्येक राज्य की अपनी पृथक् यायपालिका है। आस्ट्रेलिया की सघीय तथा राज्याय 'याय व्यवस्था के शीर्ष पर प्रीवी परिपद की 'यायिक' समिति है। राज्यों के क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवादों की अपीलें राज्यों के उच्च यायालयों से प्रीवी परिपद में की जा सकती हैं।

आयरलैण्ड (आयरिश स्वतन्त्र गणराज्य) की न्यायपालिका

आयरिश गणतन्त्रीय संविधान में सावजनिक न्यायालयों द्वारा याय के सम्पादन की व्यवस्था है। शासन के परामर्श पर 'यायाधीशों' की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। सभी 'यायाधीशों' को काय सम्पादन में पूर्ण स्वतन्त्रता प्राप्त है। उनका वेतन उनके कार्यकाल के मध्य में कम नहीं किया जा सकता और दुराचार एवं अन्यायता के अतिरिक्त अन्य किसी कारण 'यायाधीश' को पदच्युत नहीं किया जा सकता। यह सभी सम्भव है जबकि संसद के दोनों सदनों द्वारा तत्सम्बन्धी प्रस्ताव पारित किया जाय।

आयरलैण्ड का सर्वोच्च यायालय सर्वोच्च 'यायिक' निकाय है। इसमें एक मुख्य यायाधीश एवं चार अन्य 'यायाधीश' होते हैं। इसे मौलिक एवं पुनरावेदनीय, दोनों ही प्रकार के क्षेत्राधिकार प्राप्त हैं। इसके अतिरिक्त सर्वोच्च यायालय राष्ट्रपति को संवधानिक प्रश्नों पर परामर्श प्रदान करता है। उच्च यायालय (High Court) के निणयों के विरुद्ध अपीलें सर्वोच्च यायालय में सुनी जाती हैं। क्षेत्रीय 'यायालयों' के केवल उन्हीं निणयों के विरुद्ध अपीलें सर्वोच्च यायालय में की जा सकती हैं जिनमें विधि का कोई प्रश्न निहित होता है।

आयरिश 'यायिक' संगठन के शीर्ष पर सर्वोच्च यायालय है। उसके नीचे उच्च यायालय (High Court), फौजदारी पुनरावेदनीय यायालय (Court of Criminal Appeal) एवं क्षेत्रीय तथा जिला यायालय होते हैं।

34 Strong *op cit*, p 118

35 *Ibid*

उच्च 'यायालय' का दीरानी एवं फौजदारी (अपराधिक) दाना ही विवादात्मक मौलिक क्षत्राधिकार प्राप्त है। किसी विधि की वधानिकता व परीक्षण का इस 'यायालय' को मौलिक क्षत्राधिकार होता है। क्षत्रीय 'यायालय' का निषया क विरुद्ध अपीलें उच्च 'यायालय' में सुनी जाती हैं। इसका एक अध्यक्ष होता है जो सर्वोच्च 'यायालय' का पदेन सदस्य होता है। इसमें अतिरिक्त 6 अन्य 'यायाधीश' होते हैं। फौजदारी पुनरावेदनीय 'यायालय' में एक मुख्य 'यायाधीश' या सर्वोच्च 'यायालय' का एक 'यायाधीश' तथा उच्च 'यायालय' के दो 'यायाधीश' होते हैं। सावजनिक विधि सम्बंधित मामला को छोड़कर 'गप' सभी मामला में इस 'यायालय' के निषय अन्तिम होते हैं। सावजनिक विधि सम्बंधी विवादों की अपीले सर्वोच्च 'यायालय' में की जाती हैं। क्षत्रीय एवं जिला 'यायालय' स्थानीय अदालत हैं एवं उनका क्षत्राधिकार भी सीमित होता है।

जापान की 'यायपालिका'

नवीन संविधान के पूर्व जापानी 'याय' व्यवस्था पर जर्मन 'याय' व्यवस्था का प्रभाव था। 'यायपालिका' स्वतंत्र नहीं थी। वह कायपालिका का एक अंगमात्र थी। लेकिन नवीन संविधान में 'यायपालिका' की स्वतंत्रता के सिद्धान्त को मान्यता दी गयी है। दश की सम्पूर्ण 'यायिक' सत्ता सर्वोच्च 'यायालय' एक विधि द्वारा स्थापित अन्य अधीनस्थ 'यायालय' में निहित है। किसी अन्य विशिष्ट 'यायालय' की स्थापना नहीं की जा सकती और संविधान के अनुसार अन्तिम रूप में 'यायिक' सत्ता किसी कायपालिका अभिवरण को नहीं दी जा सकती है।

सर्वोच्च 'यायालय' में एक मुख्य 'यायाधीश' होता है तथा अन्य 'यायाधीश' की सत्या संसद का विधि द्वारा निर्दिष्ट करने का अधिकार प्राप्त है। संसदीय विधि के अनुसार सर्वोच्च 'यायालय' में एक मुख्य 'यायाधीश' तथा 14 अन्य 'यायाधीश' हैं। इनमें 10 'यायाधीश' उच्च विधिक योग्यता के आधार पर चुने जाते हैं तथा शेष 'यायाधीश'ों का विभिन्न क्षेत्रों में से निर्वाचित किया जा सकता है। मुख्य 'यायाधीश' के अतिरिक्त शेष सभी 'यायाधीश' मॉन्टमंडल द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। संविधान के अनुसार 'यायाधीश'ों की नियुक्ति के पश्चात् प्रतिनिधि आगार के लिए होने वाले प्रथम निर्वाचन के समय उनकी नियुक्ति की समीक्षा जनता द्वारा की जाती है एवं प्रति 10 वर्ष की अवधि के समाप्त होने पर प्रतिनिधि आगार के निर्वाचन के समय जनता द्वारा 'यायाधीश'ों के कार्य की समीक्षा की व्यवस्था है। यदि जनता बहुमत द्वारा किसी 'यायाधीश' को उसके पद से हटाने का समर्थन करती है तो उसे पदच्युत किया जा सकता है।³⁶ समीक्षा के सम्बंध में जापानी डाइट (संसद) को व्यापक विधियाँ बनाने का

36 Refer to Chapter VI of the Japanese Constitution Articles 76-82
37 Article 79

अधिकार प्रदान किया गया है। ससद को पदनिवृत्ति सम्बन्धी आयु सीमा निर्धारित करने का अधिकार दिया गया है। ससदीय विधि द्वारा यह आयु 70 वर्ष निश्चित की गयी है। सर्वोच्च न्यायालय व न्यायाधीशों का बतन एवं भत्ता उनके कार्य-काल के दौरान कम नहीं किया जा सकता है। कायपालिका या उसके किसी अनिकरण या अंग को न्यायाधीशों के विरुद्ध अनुशासन सम्बन्धी कोई कार्यवाही करने का अधिकार प्राप्त नहीं है। सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को सावजनिक महामियोग के आधार पर पद से हटाया जा सकता है।

सर्वोच्च न्यायालय जापानी न्याय व्यवस्था के विश्व पर अधिष्ठित है। इसे केवल पुनरावेदनीय क्षेत्राधिकार प्राप्त है तथा यह न्यायनय विधि सम्बन्धी अपीलों की सुनवाई करता है। इसे विधि, आदेश, नियम एवं सासकीय कार्यों की वर्धानिकता के सम्बन्ध में निणय देने का अधिकार है।³⁸ संविधान सर्वोच्च विधि है तथा राज्य की विधियों, अधिनियमों, साम्राज्यीय आज्ञाओं एवं शासन के अनेक अन्य कार्यों को जो संविधान की किसी धारा के विपरीत होते हैं, सर्वोच्च न्यायनय को उन्हें अवधानिक घोषित करने का अधिकार प्राप्त है। सर्वोच्च न्यायालय अधिवक्ताओं, न्यायालयों के आंतरिक संगठन एवं प्रशासन तथा न्यायिक कार्यपद्धति सम्बन्धी नियमों का निर्माण करता है।³⁹ अधीनस्थ अदालतों के न्यायाधीशों की नियुक्ति मन्त्रिमण्डल सर्वोच्च न्यायालय द्वारा तयार की गयी न्यायाधीशों की सूची में से करता है। ऐसे सभी न्यायाधीश दस वर्ष के लिए नियुक्त किये जाते हैं। वे पुनः नियुक्त किये जा सकते हैं। उन्हें समुचित पारिश्रमिक दिये जान की व्यवस्था है और वह उनके कार्यकाल के दौरान कम नहीं किया जा सकता।⁴⁰ स्पष्ट है, जापान में कायपालिका की स्वतन्त्रता को मायता दी गयी है। विदेश की भाँति ही जापान में कायपालिका के सदस्यों में शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत का अनुगमन किया गया है।

सर्वोच्च न्यायालय के अधीन आठ उच्च न्यायालय हैं। सम्पूर्ण जापान को आठ प्रधान न्यायिक क्षेत्रों में विभाजित किया गया है। इन न्यायालयों को अधिकांशतः पुनरावेदनीय क्षेत्राधिकार प्राप्त है। अधिकांश मामलों में इनके निणय अंतिम होते हैं। उच्च न्यायालयों के अधीन 50 जिला न्यायालय हैं। इसके अतिरिक्त जापान में निम्न न्यायालय एवं घरेलू न्यायालय (Summary Courts and Domestic Courts) नामक अधीनस्थ अदालतें भी हैं।

समीक्षा—नवीन जापानी संविधान की न्यायिक व्यवस्था परम्परागत जापानी व्यवस्था के ठीक विपरीत है। फलस्वरूप न्यायालय कायपालिका की भाँति अपना

38 Article 81

39 Article 77

40 Article 80

काय करते हैं। नवीन व्यवस्था का आधार आंग्ल अमरिकी 'यायिक व्यवस्था' है जिसमें 'यायिक पुनरीक्षण' का विचार अतर्निहित है। यह सिद्धान्त जापान में हजारों वर्षों से प्रचलित 'कफ्यूसियन नतिक' व 'राजनीतिक' परम्पराओं के प्रतिकूल है। सर्वोच्च 'यायालय' सवधानिवता सम्बन्धी निणय देने वाला सर्वोच्च 'यायालय' है। अतः जापान का सर्वोच्च 'यायालय' अमरिकी सर्वोच्च 'यायालय' की भाँति ही 'यायिक पुनरीक्षण' की शक्तियों से युक्त है। परन्तु अनुच्छेद 41 में इसके विपरीत व्यवस्था है। अनुच्छेद 41 के अंतर्गत जापानी संसद (डाइट) राजकीय शक्ति का सर्वोच्च अंग है। इसका अर्थ है जापान में ब्रिटिश संसद की भाँति ही संसदीय सर्वोच्चता का सिद्धांत माय है। अतः 'यायालय' उसके द्वारा पारित विधि की समीक्षा नहीं कर सकता। लेकिन दूसरी तरफ सर्वोच्च 'यायालय' को राजकीय विधि, आदेश, नियम एवं बायों की वधानिवता सम्बन्धी निणय देने वाला अंतिम अधिकृत 'यायालय' बहा गया है। यह दोनों 'यव' स्थाए परस्पर विरोधी हैं। यह विरोध जापान की 'यायपालिका' के जीवन में स्पष्टतः दृष्टिगोचर होता है। तबिन जापानी 'यायपालिका' नागरिक अधिकार एवं सुविधाओं की रक्षा करने में पर्याप्त सज्ज एवं सफल है। डाइट का सदस्य में सर्वोच्च 'यायालय' की स्थिति बड़ी नाजुक है। सम्भवतः इसी कारण जापानी सर्वोच्च 'यायालय' ने 'यायिक पुनरीक्षण' की शक्ति का प्रयोग नहीं किया है और किसी शासकीय नियम आदेश कायवाही एवं विधि को अवध घोषित नहीं किया है। संसदीय सर्वोच्चता एवं 'यायिक पुनरीक्षण' के सिद्धान्त परस्पर विरोधी हैं। एक साथ दोनों के व्यवस्था जापानी सविधान का एक विरोधाभास है। यदि भविष्य में जापानी सर्वोच्च 'यायालय' 'यायिक पुनरीक्षण' की शक्ति का प्रयोग करता है तो संसद एवं 'यायपालिका' में वधानिक संकट उत्पन्न हो सकता है।

फ्रान्स की न्याय व्यवस्था

- फ्रांस की 'याय' व्यवस्था की मुख्य विशेषताएँ निम्नवत हैं—
- (1) फ्रांस में दो प्रकार के 'यायालय' हैं—प्रशासकीय 'यायालय' एवं सामान्य 'यायालय'। प्रशासकीय 'यायालय'ों में शासन से सम्बन्धित विवादों के निणय किये जाते हैं। सामान्य 'यायालय'ों में सामान्य जनता से सम्बन्धित दीवानी एवं फौजदारी मामलों के निणय होते हैं।
 - (2) सामान्य 'यायालय'ों में विवादों के निणय तीन 'यायाधीशों' की एक पीठ द्वारा किये जाते हैं क्योंकि एक 'यायाधीश' के सरलतापूर्वक प्रभावित होने की आशंका रहती है।
 - (3) फ्रांस में 'यायाधीशों' को समुचित पारिश्रमिक नहीं दिया जाता है फलतः 'यायपालिका' की तरफ श्रेष्ठ एवं बुद्धिमान व्यक्ति नहीं होते हैं।⁴¹

(4) फ्रांस की विधि सहितावद्ध है। विभिन्न सहिताजों के अनुच्छेद 'यायिक' निणय के आधार होते हैं। इंग्लैण्ड की भाँति फ्रांस में कॉमन लॉ जैसी कोई विधि नहीं है। अपितु फ्रांस में एक भी ऐसी विधि नहीं है जो सहितावद्ध न हो।⁴²

सहितावद्ध विधि (code law) एवं केस लॉ (case law) पर आधारित निणयो में आधारभूत अंतर होता है। आंग्ल-सेक्सन देशों में नज़ीरा (precedents) पर विशेष बल दिया जाता है परंतु फ्रांस में 'यायाधीश' प्रत्येक मामले के अनुसार स्वतंत्र रीति से विधानमण्डल द्वारा निर्मित विधि के अनुसार निणय देते हैं। इसी-लिए 'यूमन' ने कहा है कि फ्रांस के 'यायिक' निणयो में सामाजिक एवं आर्थिक परिवर्तन सहज ही परिलक्षित नहीं होते हैं। तत्सम्बन्धी परिवर्तन 'यायालय' द्वारा न होकर विधानमण्डल द्वारा किये जाते हैं। अतः कॉमन लॉ पद्धति की अपेक्षा फ्रेंच प्रणाली कहीं अधिक कठोर है।

(5) फ्रांस में 'यायाधीश' सावजनिक हितों के रक्षायें 'सदैव' तत्पर रहते हैं फलतः अपराधी दण्ड के बिना बच नहीं सकता है। इंग्लैण्ड में प्रचलित इस भावना में उनका विश्वास नहीं है कि 99 अपराधियों का मुक्त करने में कोई दोष नहीं है परंतु कहीं ऐसा न हो कि कोई निर्दोष व्यक्ति दण्डित हो जाय। किंतु इसका यह भी अर्थ नहीं है कि फ्रेंच 'यायाधीश' अपराधियों को दण्डित करने के लिए तत्पर रहते हैं।

(6) फ्रांस में 'यायाधीश' का चुनाव ब्रिटिश 'याय-प्रणाली' से भिन्न तरह से होता है।⁴³ इंग्लैण्ड एवं भारत में 'यायाधीश' वकील वर्ग में से चुने जाते हैं। भारत में निम्न 'यायपालिका' के 'यायाधीश' का चयन लोक-सेवा आयोग करता है। जो फ्रांसीसी अपने जीवन के प्रारम्भिककाल में 'यायाधीश' होने का निश्चय करते हैं एवं प्रतियोगी परीक्षा में भाग लेते हैं वे उपयुक्त पाये जाने पर 'यायपालिका' के लिए चुने लिये जाते हैं। उनके पदचात वे एक के पदचात दूसरे उच्च न्यायिक पदा का पदोन्नति द्वारा प्राप्त करते चले जाते हैं। फ्रेंच 'यायाधीश' का ब्रिटिश या भारतीय 'यायाधीश' की भाँति स्वतंत्रता प्राप्त नहीं होती। उसका कारण यह है कि वे 'याय-म'ालय के अधिकारी होते हैं तथा 'यायाधीश' की सर्वोच्च परिषद (Supreme Council of Magistrature) द्वारा उनकी नियुक्ति एवं पदोन्नति की जाती है। काटर एवं रेने का मत इसमें भिन्न है। उनके अनुसार सर्वोच्च परिषद के सदस्यों में राजनीतिक एवं विधिक योग्यता का समान सदस्य हान है। 6 सदस्य राष्ट्रीय असम्बन्धी द्वारा चुने जाते हैं और 4 पंचेवर 'यायाधीश' होते हैं। दो सदस्यों का राष्ट्रपति द्वारा चयन किया जाता है। इन अतिरिक्त राष्ट्रपति एवं न्यायमन्त्री भी परिषद के सदस्य

42 Carter, Ranney and Hertz *The Government of France*, p. 220

43 *Ibid.*, p. 224

होते हैं। अतः इस बात की हर सम्भावना है कि सर्वोच्च परिषद दलीय दृष्टिकोण से विचार करे। परन्तु सर्वोच्च परिषद न जो प्रथम नियुक्तियाँ की थी उनमें उसने याम्य यायाधीशों को ही नियुक्त किया था। अतः सर्वोच्च परिषद फासीसी 'यायपालिका' की स्वतंत्रता का एक सबल साधन प्रमाणित हो सका है।⁴⁴ तृतीय गणराज्य में 'यायाधीश' की नियुक्ति 'याम्य' की द्वारा की जाती थी। फ्रांस में अनेक प्रकार के विशेष 'यायालय' सर्वोच्च परिषद की व्यवस्था की गयी थी। फ्रांस में अनेक प्रकार के विशेष 'यायालय' (Councils) आदि। इन अदालतों के सदस्य 'यायाधीश' नहीं होते। यह 'यायालय' पंच फसला एवं समझौता कराते हैं निणय नहीं देते।⁴⁵ फ्रांस के 'यायालयों' का संगठन

फ्रांस में दो प्रकार के 'यायालय' होते हैं—सामान्य 'यायालयों' का संगठन सरल एवं एकीकृत है। सबसे छोटे 'यायालय' Justice of Peace के 'यायालय' कहलाते हैं। इनको साधारण दीवानी एवं फौजदारी विवादों में क्षणाधिकार प्राप्त है। कुछ मामलों में इनका निणय अंतिम होता है और कुछ निणयों के विरुद्ध अपील की जा सकती है। द्वितीय श्रेणी के 'यायालयों' को करेक्शनल कोर्ट (Correctional Courts) कहते हैं। इनको कुछ अधिक महत्वपूर्ण फौजदारी मामलों में क्षणाधिकार प्राप्त होता है। इन 'यायालयों' में तीन 'यायाधीश' होते हैं। दीवानी मामलों से सम्बंधित प्रारम्भिक 'यायालयों' को Tribunal of First Instance कहते हैं। इन अदालतों को औद्योगिक विकास एवं पुनरावेदनीय क्षणाधिकार प्राप्त है। इन 'यायालयों' के दीवानी मामलों के निणयों की अपील अपीलीय अदालत (Court of Appeal) एवं फौजदारी मामलों के निणयों की अपील अपीलीय अदालत (Court of Assizes) में की जाती है। फ्रांस में 27 अपीलीय 'यायालय' हैं। प्रत्येक डिपार्टमेंट (फ्रांस का जिला) में एक भ्रमणशील 'यायालय' होता है। प्रति तीन माह में इन 'यायालयों' का एक अधिवेशन डिपार्टमेंट के मुख्य अक्ष में होता है। भ्रमणशील 'यायालयों' एवं पुनरावेदनीय 'यायालयों' के कार्यों में अंतर होता है न कि उनके 'यायाधीश' में।⁴⁶ आज भी जब किसी अपीलीय 'यायालय' के मुख्यालय के नगर में 'यायालयों' के अधिवेशन होते हैं तो पुनरावेदनीय 'यायालय' के 'यायाधीश' ही भ्रमणशील 'यायालय' में पांच 'यायाधीश' होते हैं एवं भ्रमणशील

44 Ibid pp 224 225

45 Ibid, pp 230 231

46 Ibid, p 235

न्यायालयों में तीन 'यायाधीश' एवं अध्यक्ष होता है। व्यापारिक 'यायाधिकरणों' के निणयों के विरुद्ध अपीलें पुनरावेदनीय 'यायालयों' में होती हैं।

सबसे शीघ्र पर Court of Cessation है। यह सर्वोच्च पुनरावेदनीय 'याया-लय' है। वास्तव में यह पुनरावेदनीय 'यायालय' न होकर सशोधन 'यायालय' (Court of Revision) है।⁴⁷ इसका कार्य पुनरावेदनीय एवं भ्रमणशील 'यायालयों' के निणयों की विधि सम्बन्धी प्रश्नों के आधार पर समीक्षा के पश्चात् उन्हें स्वीकार या अस्वीकार करना है। यह अत्यन्त ही व्यस्त 'यायालय' है। फलस्वरूप विवाद को तय होने में इस 'यायालय' में वर्षों लग जाते हैं। प्रोन्पूरेटर जनरल, जो अभियोग शाखा का प्रमुख होता है, किसी भी विवाद में विधि सम्बन्धी प्रश्नों पर 'यायालय' का ध्यान आकर्षित कर सकता है। यह 'यायालय' केवल विधि सम्बन्धी तर्कों को सुनता है। इसके तीन विभाग हैं—आवेदन (Petition), दीवानी (Civil) एवं फौजदारी (Criminal) विभाग। प्रत्येक विभाग में 16 'यायाधीश' होते हैं।

पचम गणतन्त्र में 'यायपालिका'

फ्रांस के पचहत्ते गणतन्त्रीय संविधान की 'यायिक व्यवस्था' में निम्न दो संस्थाओं की ओर व्यवस्था की गयी है—

(i) 'यायपालिका की उच्च परिषद' (High Council of Judiciary)—फ्रांस का राष्ट्रपति इस परिषद का अध्यक्ष होता है तथा न्याय मंत्री परिषद का पदेन उपाध्यक्ष है। न्याय-मंत्री राष्ट्रपति के स्थान पर इस परिषद की अध्यक्षता कर सकता है। इसके अतिरिक्त परिषद में राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त नौ अन्य सदस्य होते हैं। इस परिषद का अर्थ पुनरावेदनीय न्यायालय एवं Court of Cessation के 'यायाधीशों' के नाम प्रस्तावित करना है। अन्य 'यायाधीशों' के सदस्यों में न्याय मंत्री द्वारा प्रस्तावित नामों पर यह परिषद अपना मत व्यक्त करती है। क्षमादान के सम्बन्ध में परिषद का परामर्श लेना आवश्यक होता है। इसके अतिरिक्त परिषद 'यायाधीशों' के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही भी करती है। परिषद फ्रेंच राष्ट्रपति को 'यायिक सत्ता' की स्वतन्त्रता को अक्षुण्ण रखने में सहयोग देती है (अनुच्छेद 54)।

(ii) उच्च 'यायालय' (High Court of Justice)—एक उच्च 'यायालय' की भी व्यवस्था की गयी है। हर निर्वाचन या आंशिक निर्वाचन के पश्चात् राष्ट्रीय सभा एवं सीनेट समान संख्या में इस 'यायालय' के सदस्यों को निर्वाचित करती है। सदस्यों द्वारा अपने अध्यक्ष को निर्वाचित किया जाता है। दोनों सदनों द्वारा राष्ट्रपति पर अभियोग लगाये जाने पर उच्च 'यायालय' को निणय का अधिकार है। यह एक प्रकार से राजनैतिक न्यायाधिकरण है।

प्रशासकीय 'यायालय'

फ्रांस के प्रशासकीय 'यायालयों' का संगठन सरल है। 1926 ई. के पूर्व प्रति

डिपार्ट्मा (जिला) में एक प्रशासकीय 'यायालय' होता था। लेकिन प्रत्येक जिला प्रशासकीय 'यायालय' के लिए कार्य के अभाव के कारण अनेक जिला को मिलाकर अनेक जिला प्रीफेक्चुरल परिषदों (Inter Departmental Prefectural Councils) के स्थापना की गयी है। यह प्रारम्भिक प्रशासकीय न्यायालय है। इनका क्षेत्राधिकार सीमित है। इनका सम्बन्ध केवल स्थानीय अधिकारियों के कार्यों या आदेशों से होता है। पेरिस जिले की एक पृथक् परिषद होती है। इसके अतिरिक्त 22 अन्य परिषदें हैं। प्रत्येक परिषद में एक अध्यक्ष एवं तीन या चार सदस्य होते हैं। इन परिषदों का 90% कार्य स्थानीय कर निर्धारण से सम्बन्धित होता है। इसके अतिरिक्त सार्वजनिक राजस्वों आदि पर घटित होने वाली घटनाओं की सुनवाई भी इन्हीं 'याया'लयों में होती है।

राज्य परिषद (Council of State) सर्वोच्च प्रशासकीय 'यायालय' है। अतः जिला प्रशासकीय 'यायालय' से निणयो के विरुद्ध अपीलें राज्य परिषद द्वारा सुनी जाती हैं। राज्य परिषद से विधियों एवं अध्यादेशों के प्रारूप तैयार करने में शासक परामर्श करता है। यह एक महत्वपूर्ण 'यायिक' संस्था भी है।⁴⁸ राज्य परिषद काय दो विभागों में विभाजित है। मुकदमों सम्बन्धी शाखा (Litigation Section) प्रशासकीय मामलों से सम्बन्धित होती है। इस कार्य को 30 वरिष्ठ अधिकारियों व परिषद करती है। एक चौथाई सदस्य जिलों के अध्यक्षों (Prefects) तथा दो तिहाई सदस्य परिषदों के कनिष्ठ सदस्यों में संप्रति की रीति से चुने जाते हैं। परिषद के गठन की उपरोक्त रीति के कारण उसके सदस्यों में प्रशासकीय अनुभव प्राप्त अधिकारियों एवं 'यायिक' योग्यता से सम्पन्न 'यायाधीशों' का समन्वय है। मुकदमों सम्बन्धी शाखा के अत्यधिक कार्यभार के कारण उसे कई उप विभागों में विभाजित कर दिया गया है।

प्रत्येक व्यक्ति को राज्य परिषद में शिकायत करने का अधिकार है। शिकायत करने के कई आधार हो सकते हैं, शक्ति का दुरुपयोग एवं शक्ति का अत्यधिक प्रयोग भी शिकायत का एक आधार बन सकता है। राज्य परिषद को मौलिक एवं पुनरावधानीय दोनों ही प्रकार के क्षेत्राधिकार प्राप्त हैं। डूबकर के अनुसार परिषद में एक ही दोष है। इसके निणयो में अत्यधिक विलम्ब होता है, दो से तीन वर्ष तक एक विवाद में लग जाना साधारण बात है।⁴⁹ इसके विपरीत, फाटर एवं रेने राज्य परिषद को अनेक कारणों से सार्वजनिक हितों का प्रभावशाली सरसक मानते हैं। परिषद की कार्यपद्धति कम खर्चीली एवं सरल है। उच्च अधिकारियों के विरुद्ध निणय देने में परिषद ने संकोच नहीं किया है। इसके अतिरिक्त परिषद ने

48 Carter etc op cit, p 242

49 M Duverger *The French Political System*, p 160

उदारतापूर्वक व्यक्तियों को क्षतिपूर्ति दिलायी है। प्रशासकीय न्यायालय फ्रांस में अत्यधिक लोकप्रिय है। प्रशासकीय निरवृत्ता पर प्रशासकीय न्यायालय सुनिश्चित अवरोधक का काम करते हैं। व्यवहार में प्रशासकीय न्याय प्रणाली व्यक्तियों के हितों का रक्षा कवच एवं अधिकारियों की नैतिकता का सरदाक प्रमाणित हुई है।¹⁰ फ्रांस में न्यायिक पुनरीक्षण की व्यवस्था का अभाव है। पाँचवें फ्रेच गण-तन्त्रीय संविधान में एक संवैधानिक परिपद की व्यवस्था है (अनुच्छेद 5 से 63 तक)। संवैधानिक परिपद को सावधानी विधि (organic laws) एवं अन्य विधियाँ की वैधानिकता के बारे में नियम करने का अधिकार है। किसी विधि के क्रियान्वित होने से एक माह के अंदर परिपद अपना नियम दे देती है। यदि विधि का कोई अंश परिपद द्वारा अवधानिक घोषित किया जाता है तो वह क्रियान्वित नहीं किया जाता। संवैधानिक परिपद के नियम के विरुद्ध कोई अपील नहीं हो सकती है। इसके नियम सभी प्रशासनिक एवं न्यायिक अधिकारियों के लिए माय होते हैं। इस परिपद में 9 सदस्य होते हैं जो 9 वर्ष के लिए नियुक्त किये जाते हैं। एक तिहाई सदस्य प्रति तीन वर्ष पदवात अवकाश ग्रहण करते हैं। 3 सदस्य राष्ट्रपति, 3 सदस्य सीनेट एवं शेष 3 सदस्य राष्ट्रीय सभा द्वारा नियुक्त किये जाते हैं।

नेपाल की न्यायपालिका

नेपाल में न्यायपालिका का संगठन पिरामिड की भाँति है जिसके तल पर जिला न्यायालय एवं शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय अधिष्ठित है। संविधान द्वारा एकल न्यायपालिका का निर्माण किया गया है। गाँवों में ग्राम-पंचायतें हैं। वे देश के सबसे छोटे न्यायालय हैं। इनके द्वारा स्थानीय एवं छोटे न्यायिक विवादों में नियम दिये जाते हैं।

सर्वोच्च न्यायालय

इस न्यायालय में एक मुख्य न्यायाधीश एवं छ अन्य न्यायाधीश होते हैं। मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति सम्राट द्वारा की जाती है। वह इस सम्बन्ध में राजसभा के कुल्लेक सदस्यों एवं सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों से परामर्श कर सकता है। अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति भी सम्राट द्वारा आवश्यकतानुसार की जा सकती है। मुख्य एवं अन्य न्यायाधीशों के पद सम्बन्धी अहताएँ निम्नवत् हैं

- (1) वह कम से कम 5 वर्ष तक जिला न्यायाधीश या अन्य किसी समान न्यायिक पद पर काम कर चुका हो, अथवा
- (2) वह कम से कम 7 वर्ष तक अधिवक्ता के रूप में कार्य कर चुका हो,

अथवा

(3) सम्राट की दृष्टि में न्यायविद् हो।

सभी 'यायाधीश 65 वर्ष की आयु तक अपने पद पर कार्य करते हैं। अवधि के पूर्व 'यायाधीश को स्वेच्छा से पद त्याग का अधिकार है। संविधान में 'यायाधीश को पदच्युत करने की विशेष प्रक्रिया का उल्लेख है। सम्राट स्वेच्छापूर्वक या राष्ट्रीय पचायत के प्रस्ताव पर एक या अधिक सदस्यीय एक आयोग नियुक्त करता है जो सम्बन्धित 'यायाधीश की अक्षमता एवं दुराचार सम्बन्धी आरोपों की जाँच करता है। इस आयोग के सदस्यों की योग्यता सर्वोच्च 'यायालय के 'यायाधीशों के समान होती है। आयोग द्वारा यदि अपने प्रतिवेदन में किसी 'यायाधीश को दुराचार एवं अक्षमता का दोषी होने के कारण उसे दायित्व सम्पादन में असमर्थ ठहराया जाता है तो सम्राट उसे पदच्युत कर सकता है। 'यायाधीशों के कार्यकाल में उनका वेतन एवं सेवा सम्बन्धी शर्तों में कोई हानिकारक परिवर्तन नहीं किया जा सकता। पदनिवृत्ति के पश्चात् स्थायी 'यायाधीश किसी 'यायालय अथवा अधिकारी के समक्ष अधिवक्ता के रूप में पैरवी व कार्य नहीं कर सकता।

क्षेत्राधिकार—नेपाल के सर्वोच्च 'यायालय को निम्न क्षेत्राधिकार प्राप्त हैं। यह अभिलेख 'यायालय है। यह किसी भी व्यक्ति अथवा 'यायालय अधीनस्थ 'यायालया के लिए प्रामाणिक होते हैं।

(2) प्रारम्भिक या मौलिक क्षेत्राधिकार—सर्वोच्च 'यायालय को मौलिक अधिकार सम्बन्धी विवादों एवं लोक सेवा के राजपत्रित शासनाधिकारियों के शासन के विरुद्ध वेतन, पदच्युति एवं निलम्बन सम्बन्धी मामलों में मौलिक अधिकारों के शासन प्राप्त है। यह 'यायालय मौलिक अधिकारों का संरक्षक माना जाता है और प्रत्येक नागरिक को मौलिक अधिकारों के अतिश्रमण की दशा में सर्वोच्च 'यायालय में आवेदन करने का अधिकार है। 'यायालय मौलिक अधिकारों के रक्षण आदेश, आदेश एवं बन्दी प्रत्यक्षीकरण, परमादेश प्रतिरोध अधिकार पृच्छा एवं उत्प्रेषण के लेख जारी कर सकता है।

(3) अपीलीय या पुनरावेदनीय क्षेत्राधिकार—यह सभी प्रकार के सवधानिक, अपराधिक एवं दीवानी विवादों में देश का सर्वोच्च अपीलीय 'यायालय है।

(अ) सर्वधानिक विवादों के सम्बन्ध में क्षत्रीय 'यायालयों के निर्णय के विरुद्ध उनके द्वारा यह प्रमाणित करने पर कि विवाद में विधि सम्बन्धी महत्वपूर्ण प्रश्न निहित हैं अथवा सर्वोच्च 'यायालय के स्वयं इस सम्बन्ध में सन्तुष्ट होने पर पुनरावेदन किया जा सकता है।

(आ) अपराधिक विवादों में अचल 'यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील की जा सकती है, यदि अधीनस्थ 'यायालय ने 3 वर्ष से अधिक समय का कारावास या 3000 रुपये जुर्माना का दण्ड दिया हो।

(इ) दीवानी विवादों में सर्वोच्च 'यायालय' में अपील निम्न अवस्थाओं में सम्भव है

- (i) जब विवाद सम्बन्धी राशि 5 हजार रुपये से कम न हो तथा क्षेत्रीय 'यायालय' ने तत्सम्बन्ध में प्रमाण पत्र दिया हो।
- (ii) सर्वोच्च 'यायालय' को यह विश्वास हो जाय कि विवाद में कोई विधि सम्बन्धी प्रदत्त निहित है।
- (iii) विवाद की राशि 3000 रुपये से अधिक हो तथा क्षेत्रीय और जिला 'यायालय' के नियम समान न हों।

(4) सर्वोच्च 'यायालय' के उन विवादों की समीक्षा (revision) के अधिकार भी प्राप्त हैं जिनके सम्बन्ध में अपील की कोई व्यवस्था नहीं है। उसे अपने नियम पर पुनर्विचार करने अथवा पूर्णतः उसे निरस्त करने के अधिकार भी प्राप्त हैं। 'यायालय' केवल दो स्थितियाँ में ही पुनर्विचार कर सकता है।

उपयुक्त क्षेत्राधिकार को सविधान द्वारा अनुच्छेद 70 एवं 71 के अधीन दो भागों—(अ) साधारण क्षेत्राधिकार, एवं (आ) असाधारण क्षेत्राधिकार—में वर्गीकृत किया गया है। मौलिक अधिकारों का संरक्षण उसका असाधारण क्षेत्राधिकार है।

निष्कर्ष—सर्वोच्च 'यायालय' 'याय' व्यवस्था के शीर्ष पर स्थित देश का सबसे उच्च 'यायालय' है। इस 'यायालय' की स्वतन्त्रता एवं निष्पक्षता सम्बन्धी आवश्यक व्यवस्था सविधान द्वारा की गयी है। सर्वोच्च 'यायालय' सविधान एवं मौलिक अधिकारों का संरक्षक है। उस सविधान विरोधी विधियों को अवैधानिक घोषित करने का अधिकार है। 'यायाधीशों' का कार्यकाल निश्चित एवं निर्धारित किया गया है। 65 वर्ष की आयु पर उनके द्वारा अवकाश ग्रहण किया जाता है। पदनिवृत्ति के पश्चात् वे देश के किसी 'यायालय' या अधिकारी के समक्ष बकायत नहीं कर सकते हैं। उनके वेतन एवं भत्तों को भी उनके कार्यकाल में कम नहीं किया जा सकता तथा उनके वेतन सचिव निधि पर भार है। यह सब व्यवस्थाएँ 'यायाधीशों' को वांछित स्वतन्त्रता एवं निर्भीकता प्रदान करने की दृष्टि से महत्वपूर्ण हैं। लेकिन नेपाल के 'यायिक' रक्षा-कवच में एक छेद फिर भी रह गया जिसके कारण वह अश्रेष्ठ नहीं है। 'यायाधीशों' के कार्यों एवं आचरण सम्बन्धी अक्षमता एवं दुराचार की जांच के लिए आयोग की नियुक्ति की व्यवस्था है। यह व्यवस्था बाहर से देखने पर सतोषप्रद प्रतीत होती है परन्तु इसमें तीन भयंकर दोष हैं। सम्राट स्वेच्छा से आयोग नियुक्त करता है तथा आयोग के प्रतिवेदन पर वह स्वयं ही 'यायाधीशों' को पदच्युत करने सम्बन्धी नियम लेता है। सविधान द्वारा राष्ट्रीय पंचायत को अंतिम नियम का अधिकार प्राप्त नहीं है। यह व्यवस्था इस सम्बन्ध में अत्यन्त लोकतन्त्रीय देश में 'यायपालिका' सम्बन्धी स्वीकृत मानदण्डों का स्पष्ट उल्लंघन है। नेपाल में कार्यपालिका की ही 'यायाधीशों'

को पदच्युत करने का अधिकार है । ब्रिटेन, भारत एव सयुक्त राज्य अमरिका की काय पालिका अपने इस अधिकार का प्रयोग विधानमण्डल के निर्णय के अनुसार करती हैं । इन देशो म विधानमण्डल द्वारा यायाधीशो की जाँच एव पदच्युति क सम्बध म उन कतव्या को सम्पादित किया जाता है जो नेपाल मे आयोग द्वारा निमाय जात है । ऐसे महत्वपूर्ण मामले के सम्बध म एक स्थायी आयोग की नियुक्ति उपयुक्त नही है क्योंकि एक सदस्य के अवाधनीय रूप से प्रभावित होने की अधिक सम्भावना होती है । कुछ प्रेसको का तो यह मत है कि नेपाल म सभी शक्तियाँ सम्राट म कद्रित हैं । और राष्ट्रीय पचायत, मन्त्रिमण्डल और यहाँ तक कि 'यायपालिका भी केवल सम्राट की छाया मात्र है । सभी छोटे बडे निणय उसके द्वारा किये जाते हैं । नेपाली सर्वोच्च 'यायालय के मुख्य 'यायाधीश श्री भगवतीप्रसाद सिंह योग्य एव अत्यधिक सम्मानित व्यक्ति है । उनकी देख रेख म सर्वोच्च 'यायालय निरतर सम्मान एव शक्ति अर्जित करता जा रहा है । कुछ वष पूर्व सर्वोच्च 'यायालय ने श्री के आई सिंह को विधि एव पदति सम्बधी कुछेक नुडिया के कारण नजरबदी से मुक्त कर दिया था । एव स्मरणीय है कि श्री सिंह को सम्राट की सरकार ने पूण विनाश एव कानून के उल्लघन सम्बधी आरोपो पर बदी बनाया था ।

पाकिस्तान की न्यायपालिका

1962 ई के सविधान के अतगत पाक 'यायपालिका म सर्वोच्च 'यायाल प्रातीय उच्च 'यायालय एव पाकिस्तान की 'यायिक समिति शामिल थे । सर्वोच्च 'यायालय पाक 'यायपालिका के शिखर पर स्थित उच्चतम 'यायालय था । इसम एव मुख्य 'यायाधीश एव अय 'यायाधीश होते थे जो विधि द्वारा निर्धारित किये जात थे । मुख्य 'यायाधीश की नियुक्ति राष्ट्रपति करता था एव अय 'यायाधीशो की नियुक्ति मुख्य 'यायाधीश के परामश से राष्ट्रपति द्वारा की जाती थी । सर्वोच्च 'यायालय के 'यायाधीशो के पद की अहताएँ निम्नवत थी—(1) वह पाक नागरिक हो, (2) वह 5 वष तक पाक उच्च 'यायालय मे 'यायाधीश के रूप म अथवा 15 वष तक उच्च 'यायालय म अधिवक्ता के रूप म काय कर चुका हो । 'यायालय म अतिरिक्त 'यायाधीशो की नियुक्ति की भी व्यवस्था थी । 'यायाधीश 65 वष की आयु तक पदासीन रहते थे एव सविधानानुसार उह पदच्युत किया जा सकता था । शक्तियाँ एव क्षेत्राधिकार—सर्वोच्च 'यायालय की मौलिक पुनरावेदनीय एव परामशदायी क्षेत्राधिकार प्राप्त थे ।

- (1) मौलिक क्षेत्राधिकार के अतगत उसे एक या अय शासनां—प्रातीय एव केद्रीय—सम्बधी विवादा का निणय करने का अधिकार प्राप्त था ।
- (2) पुनरावेदनीय क्षेत्राधिकार निम्नत हैं—उच्च 'यायालया के निणया एव आदेशो के विरुद्ध अपीलें सर्वोच्च 'यायालय म होती थी, जबकि वह यह प्रमाणित करे कि विवाद म विधि सम्बधी तथा सविधान की व्याख्या से सम्बधित महत्वपूर्ण प्रश्न

निहित है या उच्च 'यायालय द्वारा मृत्युदण्ड या आजीवन कारावास का दण्ड दिया गया हो अथवा 'यायालय की कार्यवाही में बाधा डालने के कारण किसी व्यक्ति को उच्च 'यायालय में दण्डित किया हो। सर्वोच्च 'यायालय की विशेष अनुमति से भी उसके समक्ष अपील प्रस्तुत की जा सकती थी।

(iii) परामर्शदायी क्षेत्राधिकार के अतिरिक्त सर्वोच्च 'यायालय से विधि सम्बन्धी मामलों में राष्ट्रपति परामर्श ले सकता था। विधि द्वारा सर्वोच्च 'यायालय के क्षेत्राधिकार में वृद्धि की जा सकती थी (अनुच्छेद 60)।

समीक्षा—सर्वोच्च एवं उच्च 'यायालय का गठन बहुत कुछ स्वतन्त्रता के पूर्व प्रचलित 'यायिक व्यवस्था पर आधारित था। 'यायाधीशों को स्वतन्त्रता प्रदान करने की व्यवस्था की गयी थी। उदाहरणार्थ, सर्वोच्च 'यायालय के 'यायाधीशों का कार्यकाल निश्चित था, उन्हें केवल निर्धारित रीति से ही पदच्युत किया जा सकता था, 'यायाधीश अपने सेवा काल के दौरान में अन्य किसी 'यायिक पद को ग्रहण नहीं कर सकते थे एवं पदनिवृत्ति के दो वर्ष पश्चात् ही शासन में किसी 'यायिक पद पर नियुक्त किये जा सकते थे। उच्च 'यायालय के 'यायाधीश 60 वर्ष तक पदासीन रहते थे। सर्वोच्च 'यायालय के नियम एवं उच्च 'यायालयों के नियम विधि का प्रश्न निहित होने की सीमा तक अन्य अधीनस्थ 'यायालयों पर बाधनकारी होते थे। सर्वोच्च 'यायालय को केन्द्रीय व्यवस्थापिका एवं सर्वोच्च 'यायालय द्वारा निर्मित नियमों के अधीन 'यायिक पुनरीक्षण की शक्ति प्रदान की गयी थी। पाक सर्वोच्च 'यायालय की 'यायिक पुनरीक्षण की शक्ति संयुक्त राज्य अमेरिका या भारतीय सर्वोच्च 'यायालयों की तुलना में कम थी। विधि सम्बन्धी प्रश्नों में पाक 'यायालय अंतिम निर्णायक नहीं था। संविधान द्वारा 'यायालयों को पर्याप्त शक्तिशाली नहीं बनाया गया था। जनरल अयूब का यह मत था कि 'यदि विधियों के सम्बन्ध में 'यायपालिका को अंतिम निर्णायक के अधिकार दिये जाते हैं तो पाक जैसा नवीन देश विकास की ओर नहीं कर सकता। स्पष्ट है कि सर्वोच्च 'यायालय की 'यायिक पुनरीक्षण की शक्ति सीमित थी। उसके द्वारा मौलिक अधिकारों के आधार पर विधियों को अवधानिक घोषित नहीं किया जा सकता था। 'यायाधीशों को राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाता था। ऐसी स्थिति में इस बात की सम्भावना रहती थी कि राष्ट्रपति अपने ही व्यक्तियों को 'यायाधीश के पदों पर नियुक्त करे।

पाक में सर्वोच्च 'यायिक परिषद की भी व्यवस्था की गयी थी। सर्वोच्च 'यायालय के 'यायाधीश एवं उच्च 'यायालय का एक 'यायाधीश इस समिति के सदस्य होते थे। समिति को सर्वोच्च 'यायालय एवं उच्च 'यायालयों के 'यायाधीशों की आचरण सम्बन्धी संहिता के निर्माण का अधिकार प्रदान किया गया था। 'यायाधीशों के शारीरिक या मानसिक रूप में अस्वस्थ होने अथवा राष्ट्रपति द्वारा सूचित किये जाने पर समिति को जाँच के अधिकार प्राप्त थे। यदि समिति के अनुसार सर्वोच्च 'याया-

धीरे अपने दायित्व सम्पादन के अयोग्य होता था तो राष्ट्रपति उस पद से पृथक कर सकता था। पाक 'यायाधीश' को उक्त रीति से ही पदच्युत किया जा सकता था।

प्रान्तों में उच्च न्यायालय की व्यवस्था थी। 1962 ई. के संविधान के अंतर्गत पाकिस्तान में पूर्वी एवं पश्चिमी पाकिस्तान नामक दो प्रान्त थे और प्रत्येक प्रान्त के लिए पृथक पृथक एक उच्च न्यायालय था जिसमें एक मुख्य 'यायाधीश' एवं राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त अन्य 'यायाधीश' होते थे। उच्च न्यायालयों में वे ही पाक नागरिक 'यायाधीश' नियुक्त हो सकते थे जो कम से कम 10 वर्ष तक अधिवक्ता या लोक सेवा के सदस्य रहे हों। उच्च न्यायालय को विधि द्वारा प्रदत्त क्षेत्राधिकार प्राप्त थे। इन न्यायालयों को बंदी-प्रत्यक्षीकरण आदि लेख (writs) जारी करने के भी अधिकार थे।

सोवियत न्यायपालिका⁵¹

1917 ई. की रूसी क्रांति के फलस्वरूप रूस में साम्यवादी शासन की स्थापना के पश्चात् जार कालीन विधि एवं 'याय' व्यवस्था का परित्याग कर दिया गया। यह स्वामाविक भी था क्योंकि पारम्परिक तथा साम्यवादी विधि एवं 'याय' व्यवस्थाओं की धारणाओं में आधारभूत अंतर हैं। पारम्परिक सिद्धांत के अनुसार विधि मानवीय आचरण के सामंजस्य नियम हैं। 'यायपालिका' की स्वतन्त्रता नागरिकों के अधिकारों एवं स्वतंत्रताओं के रक्षा-कवच के रूप में आवश्यक है। लेकिन मार्क्सवादी इस धारणा को स्वीकार नहीं करते। उनके लिए विधि राज्य की शक्ति एक वर्गीय समस्या है। सामाजिक व्यवस्था विशेष में विधि प्रमुख एवं शोषक वर्ग के वर्गीय हितों की रक्षा करती है और वर्गभेद—बुर्जुआ एवं सवहारा—को कायम रखती है। इस धारणा को स्वीकार नहीं करते। उनके अनुसार बुर्जुआ राज्य की विधि बुर्जुआ वर्ग की इच्छा है, जिसकी मुख्य विशेषता एवं लक्षण उस वर्ग की आर्थिक परिस्थितियों द्वारा निर्धारित होती है।⁵² बुर्जुआ समाज में विधि की समानता का नारा तो समाज में व्याप्त असमानता को आवत करने का एक साधन मात्र है। पूंजीवादी व्यवस्था में विधि का उद्देश्य आर्थिक दृष्टि से सबल वर्ग के हितों की रक्षा करना है। मार्क्स एवं एंजल्स ने पूंजीवादी देशों के विधिक प्रशासन की तीव्र आलोचना की है। विशिष्ट⁵³ के अनुसार विधि सर्वाधिक प्रभावशाली वर्ग की वह इच्छा है जो संविधि का रूप धारण कर चुकी है। अतः सोवियत 'याय' व्यवस्था में पूंजीवादी विधिक धारणा को स्वीकार नहीं किया गया है। साम्यवादियों की दृष्टि में व्यवहारगत विधि शासक वर्ग की इच्छा होती है। साम्यवादी

51 *The Constitution and the Law of the Judiciary of the U S S R* 1938, Ch IV

52 काल मार्क्स, कम्युनिस्ट पार्टी का घोषणा-पत्र 1967

53 'The law is merely the will of the dominant class elevated into a statute'—Vyshinsky, A Y *The Law of the Soviet State*, p 13

राज्यों में सर्वहारा वर्ग शासक वर्ग होता है अतः विधि को सर्वहारा के हितों की रक्षा एवं शत्रुओं से उसका संरक्षण करना चाहिए। वह (विधि) नवीन समाजवादी समाज के निर्माण का साधन है और राज्य के लुप्त होने पर विधि का भी लुप्त हो जाना स्वाभाविक है। साम्यवादियों के अनुसार जब तक राज्य लुप्त नहीं होता है सोवियत विधि व्यवस्था को सबल एवं सुदृढ़ करना आवश्यक है जिससे पूँजीवादी व्यवस्था का अन्त करके समाजवादी समाज के निर्माण का मार्ग प्रशस्त किया जा सके। मार्क्सवादी भाषा में विधि सर्वहारा के अधिनायकत्व की नीति का साधन है। याय का औचित्य उसके परिणामों पर निर्भर होता है। मार्क्सवादियों की दृष्टि में विधि एवं याय व्यवस्था क्रांति के सफलता का साधन हैं। विधि के समक्ष समानता, निष्पक्षता, 'विधि की उचित प्रक्रिया' पूँजीवादी लोकतन्त्रीय देशों की विधि सम्बन्धी धारणाएँ आत्मगत हैं और समाजवादी समाज के निर्माण में उनकी भूमिका प्रमुख नहीं होती है, अधिक से अधिक वे केवल द्वितीय महत्व की धारणाएँ हैं।

लाल क्रांति के पश्चात् सोवियत रूस में जन 'यायालयों'⁵⁴ की स्थापना की गयी थी। जन 'यायालय विवादों का निणय परिस्थितियों को देखते हुए सामान्य बुद्धि के आधार पर करते थे। सभी समाजवादी देशों की भाँति सोवियत विधि एवं याय व्यवस्था का लक्ष्य साम्यवाद की प्राप्ति में योग देना है। सोवियत 'यायालयों का यह दायित्व है कि वह सोवियत नागरिकों में समाजवादी विचारधारा एवं पितृ भूमि रूस के प्रति भक्ति की भावना उत्पन्न करें⁵⁵ तथा सोवियत विधि को निष्ठापूर्वक क्रिया-वित्त करें। सोवियत 'यायालयों का यह कर्तव्य है कि वे समाजवादी सम्पत्ति, श्रम अनु-शासन, ईमानदारी, राज्य एवं सार्वजनिक कर्तव्यों की रक्षा करें। सोवियत रूस की समाजवादी एवं आर्थिक व्यवस्था अर्थात् समाजवादी अर्थ व्यवस्था की रक्षा करना सोवियत 'यायालयों का प्रमुख दायित्व है। इसके अतिरिक्त यायालयों का यह भी कार्य है कि वे समाजवाद और जनता के शत्रुओं, देशद्रोहियों, पडयंत्रकारियों एवं भेद लेने वालों से देश की रक्षा करें, उनसे सघर्ष करें एवं श्रमिक वर्ग की एकता के लिए प्रयत्न करें। सोवियत 'यायालयों को ऐसे सभी अपराधियों को कठोर दण्ड देना चाहिए जो अपने समाजवाद विरोधी कार्यों से समाजवाद की स्थापना में बाधक हैं और ऐसे अपराधियों को दण्डित कर समाजवाद को उखाड़ने वाले तत्वों को निष्क्रिय एवं निमूल करना चाहिए।

सोवियत याय व्यवस्था की मुख्य विशेषताएँ निम्नवत् हैं

(1) सोवियत यायापालिका अथ विभागों (यथा—गृह एवं विदेश विभाग) की भाँति ही प्रशासन का एक भाग है। यह लोकतन्त्रीय देशों की भाँति निष्पक्ष एवं स्वतंत्र नहीं है। यायापालिका द्वारा याय सम्पादन का कार्य प्रोक््यूरैटर जनरल एवं

54 Peoples' Courts

55 The Law of August 1938

उसके अधीन अब अधिवारिया के सहयोग से सम्पादित किया जाता है। प्रोक््यूरेटर जनरल को हम सोवियत रूस का महायापवादी कह सकते हैं।

(2) सभी 'यायालया के 'यायाधीश निश्चित अवधि के लिए निर्वाचित होते हैं। उदाहरणार्थ, सोवियत रूस ने सर्वोच्च 'यायालय एव विशेष 'यायालय के पीछे 5 वर्ष के लिए सुप्रीम सोवियत द्वारा निर्वाचित किया जाते हैं। जनता 'याय के 'यायाधीश सबसे छोटे होते हैं, जनता द्वारा तीन वर्ष के लिए चुने जाते। विविध गणतन्त्रीय एव क्षेत्रीय 'यायालया के 'यायाधीश उनकी सोवियता द्वारा 5 वर्ष के लिए निर्वाचित किये जाते हैं।⁵⁶

(3) 'यायालया की एक सी व्यवस्था है। 'यायालया के समक्ष विधिक दृष्टि से सभी नागरिक समान होते हैं।

(4) प्रत्येक 'यायालय में 'यायाधीश के अलावा जन निर्धारक या असेसर (Assessor)⁵⁷ भी होते हैं। वे निर्वाचित होते हैं। 'यायाधीश का पद निश्चित अवधि के लिए स्थायी होता है जबकि जन निर्धारक विवादा की सुनवाई के समय ही कार्य करते हैं। अपराधिक मामला में सामान्यतः दो असेसर एव स्थायी 'यायाधीश होता है। 'यायाधीश विधि विशेषज्ञ होते हैं एव वे अध्यक्षता करते हैं। असेसर विधि एव तथ्य सम्बन्धी प्रश्नों के बारे में 'यायाधीश के सहयोग से निणय करते हैं। 'यायाधीश का मत माय होता है। निर्वाचित 'यायाधीशों एव असेसरों को अपने कार्य का प्रतिवेदन अपने निर्वाचन क्षेत्र को देना होता है।

(5) 'यायाधीश एव असेसर एक ही पद्धति द्वारा एक ही अवधि के लिए चुने जाते हैं। दोनों के प्रत्यावर्तन (recall) की व्यवस्था है। सोवियत रूस में 'यायाधीशों एव असेसरों के लिए कोई योग्यता निर्धारित नहीं है, परन्तु 'यायाधीश विधि विशेषज्ञ होते हैं। 'यायाधीश का पद स्थायी है। परन्तु असेसरों का पद अस्थायी है। वे वर्ष में केवल 10 दिन कार्य करते हैं। किसी विवाद में आवश्यकता पड़ने पर इस अवधि में वृद्धि भी की जा सकती है। निम्न 'यायालया के 'यायाधीशों एव असेसरों के विरुद्ध अपराधिक कार्यवाही जिला प्रोक््यूरेटर द्वारा गणतन्त्रीय प्रेसीडियम की अनुमति से प्रारम्भ की जा सकती है। सर्वोच्च 'यायालय के 'यायाधीशों के विरुद्ध सघीय प्रेसीडियम की अनुमति से प्रोक््यूरेटर जनरल के आदेश पर अपराधिक कार्यवाही की जा सकती है।

(6) सभी विवाद सुली अदालत में सुने जाते हैं। अपराधी को अपने बचाव

56 Articles 105 109

57 Assessors को People's Assessors या Pay Judges भी कहते हैं। इनकी स्थिति इंगलैण्ड के जूरी के सदस्यों जसी नहीं होती है।

का पूर्ण अधिकार प्राप्त है।¹⁰ सभी 'याचिक कायदाही क्षेत्रीय भाषा में होती है। यदि कोई व्यक्ति क्षेत्रीय भाषा से अनविज्ञ होता है तो उसे अपनी भाषा के प्रयोग का अधिकार प्राप्त है और ऐसी स्थिति में दुभाषिए की व्यवस्था होती है (अनुच्छेद 110)।

(7) सोवियत 'याच व्यवस्था में अराजनीतिक अपराधों के लिए कठोर दण्ड की व्यवस्था नहीं है, अतः अराजनीतिक कार्यों की दृष्टि से यह व्यवस्था श्रेष्ठ है। परन्तु राजनीतिक या समाजवादी क्रान्ति विरोधी कार्यों का कठोरता एवं निममता-पूर्वक दबाया जाता है (अनुच्छेद 133)। देशद्रोह के अपराधों का भी निममतापूर्वक दमन किया जाता है। जनता एवं समाजवादी सम्पत्ति के विरुद्ध अपराध करने वाले को कठोर दण्ड देने की व्यवस्था है (अनुच्छेद 131)।

न्यायालयों का संगठन

सोवियत रूस में 'याच व्यवस्था के क्षेत्र पर सोवियत मण्डल का सर्वोच्च न्यायालय है। उसके नीचे सघ गणतन्त्रीय सर्वोच्च न्यायालय, क्षेत्रीय, स्वायत्त गणराज्या, एवं प्रदेशों के न्यायालय तथा सोवियत सघ द्वारा स्थापित विशेष न्यायालय होते हैं। सबसे नीचे जन न्यायालय (People's Court) होते हैं।

सोवियत सघ का सर्वोच्च न्यायालय—सोवियत रूस का यह सर्वोच्च न्यायालय है। इसके न्यायाधीश सुप्रीम सोवियत के समुक्त अधिवेशन में 5 वर्ष के लिए निर्वाचित किये जाते हैं एवं इसमें मुख्य दायित्व निम्नतः हैं

(1) सम्पूर्ण सोवियत सघ के 'याचिक कार्यों का निरीक्षण करना।

(2) अखिल मधीय एवं महत्वपूर्ण दावानी तथा अपराधिक मामला (जैसे—सोवियत सघ की सुरक्षा एवं सम्पत्ति के विरुद्ध अपराध) में इस न्यायालय को मौलिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है। कम महत्व के दावानी एवं अपराधिक मामलों में इस न्यायालय का पुनरावेदनीय क्षेत्राधिकार प्राप्त है। सर्वोच्च न्यायालय का अधिकांश समय अपील सुनने में व्यतीत होता है। दोनों पक्षों को अपील दायर करने का अधिकार प्राप्त है। इसके अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश एवं सोवियत सघ के महा'याचवादी को यह अधिकार प्राप्त है कि वह किसी भी निम्न न्यायालय में चल रहा विवाद को अपने समक्ष निणय हेतु प्रस्तुत करने तथा किसी अन्य न्यायालय के निणय पर पुनर्विचार करने का आदेश दे सकता है। सघ गणराज्या के सर्वोच्च एवं अन्य न्यायालयों तथा सोवियत सघ के विशिष्ट न्यायालयों के निणयों के विरुद्ध अपीला पर विचार करके वह अन्तिम निणय देता है। सर्वोच्च न्यायालय को पूरी पीठ (full bench) को किसी मण्डल के निणय पर पुनर्विचार का अधिकार प्राप्त है। सरकारी कमचारिया द्वारा कृतव्य-भालन के दौरान होने वाले अपराधों के सम्बन्ध में निणय का अधिकार सर्वोच्च न्यायालय को है। उच्च सैनिक अधिकारियों

के मामले भी इसी 'यायालय' ने क्षेत्रागत हैं। सघीय गणराज्या क मध्य उत्पन्न होने वाले विवादों का यह 'यायालय' नियंत्रण करता है।

सर्वोच्च 'यायालय' का एक अध्यक्ष, उपाध्यक्ष एवं अन्य सदस्यगण होते हैं। 1938 ई. में इसकी सदस्य संख्या 45 थी। 1946 ई. में यह संख्या बढ़कर 68 हो गयी थी। इसके अतिरिक्त जन निर्धारक (assessors) भी होते हैं। सर्वोच्च 'यायालय' के 5 मुख्य मण्डल (division) हैं—दीवानी, फौजदारी या अपराधिक, सैनिक, रेलवे एवं जलीय यातायात सम्बन्धी। इन मण्डलों के अध्यक्ष अपने अपने मण्डलों की बैठकों की अध्यक्षता करते हैं एवं कार्यों का निर्देशन करते हैं। प्रत्येक मण्डल सर्वोच्च 'यायालय' को अपने कार्यों के सम्बन्ध में प्रतिबन्धन देता है। सर्वोच्च 'यायालय' के 'यायाधीश' की सहायता द्वारा निश्चित नहीं है अपितु सर्वोच्च सोवियत द्वारा निश्चित की जाती है। गणराज्या (Union Republics) के सर्वोच्च 'यायालय' के मुख्य 'यायाधीश' सर्वोच्च न्यायालय के पदेन सदस्य होते हैं। 'यायाधीश' पद के लिए किसी विशेष योग्यता का उल्लेख नहीं है, परन्तु विधि विशेषज्ञ एवं अनुभवी व्यक्ति ही 'यायाधीश' के पद पर नियुक्त किये जाते हैं।

सर्वोच्च 'यायालय' जब मौलिक क्षेत्राधिकार सम्बन्धी किसी विवाद पर विचार करता है तो उसकी सुनवाई एक 'यायाधीश' एवं दो जन निर्धारकों द्वारा की जाती है। अपीलें आठ 'यायाधीशों' की पीठ (bench) द्वारा सुनी जाती हैं। राजस्व 'यायालय' के रूप में सर्वोच्च 'यायालय' के अधिवेशन में तीन 'यायाधीश' भाग लेते हैं। सोवियत रूस के सर्वोच्च 'यायालय' को 'यायिक पुनरीक्षण' की शक्ति प्राप्त नहीं है। वह किसी विधि या मन्त्रिमण्डल के किसी कार्य को अवैधानिक घोषित नहीं कर सकता है। संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे सघीय देशों की भाँति सोवियत रूस का 'यायालय' सविधान का संरक्षक भी नहीं है और न उसे सविधान की व्याख्या अधिकार ही प्राप्त है। रूस में सविधान का संरक्षण एवं 'याया' का अधिकार सर्वोच्च 'यायालय' को न होकर सुप्रीम सोवियत की प्रेसीडियम को है।

सघीय गणराज्यों के सर्वोच्च 'यायालय'—सघ गणराज्य सोवियत संघ के घटक इकाइयाँ हैं। प्रत्येक सघ गणराज्य में एक सर्वोच्च 'यायालय' होता है। यह 'यायालय' सघ गणराज्य की 'याय' व्यवस्था के शिखर पर स्थित है। इसमें एक अध्यक्ष एवं कई उपाध्यक्ष सदस्य एवं जन निर्धारक (assessors) होते हैं। 'यायालय' का अध्यक्ष मुख्य 'यायाधीश' होता है। 'यायाधीश' एवं जन निर्धारकों को सघीय गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत पांच वर्ष के लिए निर्वाचित करती है।

इस 'यायालय' का दीवानी एवं अपराधिक मामलों में मौलिक एवं पुनरावेदनीय (अपीलीय) क्षेत्राधिकार प्राप्त है। गणराज्य की सर्वोच्च प्रशासकीय संस्थाओं के अधिकारियों, गणराज्य की प्रेसीडियम एवं 'यायवादी' (Procurator) तथा मन्त्री के विरुद्ध अभियोग जहाँ गम्भीर मामलों में सघ गणराज्य के 'यायालय' को मौलिक

क्षेत्राधिकार प्राप्त है। उसे गणराज्य के अथवा यायालयों के नियमों को निरस्त करने का भी अधिकार है। यह न्यायालय गणराज्य एवं उसकी अथवा इकाइयों के न्याय प्रशासन का निरीक्षण करता है।

सोवियत संघ में 15 संघीय गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालय हैं। इसी प्रकार प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य (Autonomous Republic) में एक सर्वोच्च न्यायालय होता है। इसके न्यायाधीशों को स्वायत्त गणराज्य की सुप्रीम सोवियत द्वारा निर्वाचित किया जाता है। इन न्यायालयों को दीवानी एवं अपराधिक मामलों में मौलिक तथा पुनरावेदनीय दोनों ही प्रकार के क्षेत्राधिकार प्राप्त हैं।

विशिष्ट न्यायालय एवं पंच फसला न्यायाधिकरण—सोवियत संघ में अनेक प्रकार के विशिष्ट न्यायालय हैं, यथा—बाल न्यायालय (Juvenile Courts), भू न्यायालय (Land Courts), मौलिक न्यायालय एवं पंच फसला न्यायाधिकरण (Courts of Arbitration)। विशेष सैनिक न्यायालयों की आवश्यकता सोवियत संघ की सुरक्षा एवं सैनिक अनुशासन के रक्षण की जाती है। रेलवे एवं जलीय यातायात प्रणाली एवं तत्सम्बन्धी परिस्थितियों के फलस्वरूप विशेष लाइन न्यायालय (Special Line Courts) की स्थापना की गयी है। अनेक विवादों को पंच फसला न्यायाधिकरण द्वारा तय किया जाता है। यह न्यायाधिकरण शासन द्वारा दो या अधिक राज्य संस्थानों में उत्पन्न विवादों के सम्बन्ध में नियम हेतु स्थापित किये जाते हैं।

जन न्यायालय—सोवियत संघ में जन न्यायालयों (People's Courts) के न्यायाधीशों का निर्वाचन जिला के नागरिकों द्वारा सावभावी प्रत्यक्ष एवं समान भागीदारी के आधार पर तीन वर्ष के लिए किया जाता है। इन न्यायालयों को केवल मौलिक क्षेत्राधिकार प्राप्त हैं। दीवानी और फौजदारी विवाद सर्वप्रथम इन्हीं न्यायालयों में दायर किये जाते हैं। सम्पत्ति, धार्मिक विधि एवं उत्तराधिकार सम्बन्धी विवाद, दीवानी क्षेत्राधिकार के अधीन और हत्या, बलात्कार, सम्पत्ति की चोरी, डाके, कपट, सत्ता एवं अधिकार के दुरुपयोग सम्बन्धी मामले और शासन के विरुद्ध अपराध फौजदारी क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आते हैं। यह सोवियत संघ के जिला स्तरीय न्यायालय हैं। एक जिले में कितने जन न्यायालय स्थापित किये जायें, इस सम्बन्ध में नियम सम्बन्धित संघ गणराज्य एवं स्वायत्त गणराज्य की परिषदों द्वारा किया जाता है। एक जन न्यायालय में एक न्यायाधीश एवं दो जन निर्धारक (assessors) होते हैं। प्रत्येक जन निर्धारक केवल 10 दिन ही न्यायालय में कार्य करता है। न्यायाधीशों के लिए कोई योग्यता निर्धारित नहीं की गयी है, परन्तु विधि का सामान्य ज्ञान रखने वाले व्यक्ति ही न्यायाधीश नियुक्त किये जाते हैं। जनता द्वारा न्यायाधीशों एवं जन निर्धारकों के प्रत्यावर्तन (recall) की माँग की जा सकती है।

साथी न्यायालय (Comradely Courts) सबसे निम्न न्यायालय हैं, न्यायालयों के न्यायाधीशों का निर्वाचन सम्बन्धित व्यक्ति-समूह द्वारा किया

इन न्यायालयों के 'यायाधीश' विधि के ज्ञाता नहीं होते। इनकी स्थापना प्रत्येक कारखाने, जेल, आदि अन्य संस्थाओं में की जाती है एवं ये उस संस्था विशेष से सम्बन्धित व्यक्तियों के विवादों में निणय देते हैं। यह 'यायालय' भारत की 'याय-मचायतो' के सोवियत संघ का प्रोक्क्यूरेटर जनरल (महान्यायवादी)

निरीक्षणार्थक शक्तियाँ प्रोक्क्यूरेटर जनरल या महा-यायवादी को मुनिश्चित करने के लिए सौंपी हैं।⁵⁹ महा-यायवादी का प्रमुख दायित्व एवं कार्य यह देखना है कि सोवियत संघ के सभी मंत्रालयों एवं संस्थाओं तथा उनके अधीनस्थ अधिकारियों एवं नागरिकों द्वारा सोवियत विधि का पालन किया जाता है। इसके अतिरिक्त किसी भी राजकीय संस्था एवं पदाधिकारी के अवैधानिक निणय के विरुद्ध उस अपील करने का अधिकार प्राप्त है। उसे अपराधिक कार्यवाही प्रारम्भ करने मामलों की जाँच करने तथा अपराधों के कारण एवं परिस्थितियों की जाँच का अधिकार प्राप्त है। 'यायालय' के अनुचित एवं भ्रामक निणयों के विरुद्ध वह अपील करता है। अपराध के सदेह पर किसी नागरिक को बंदी बनाये जाने का वह आदेश दे सकता है एवं 'यायालय' के निणयों को क्रियाविधित करता है।

सोवियत समाजवादी संधीय रूसी गणराज्य में सर्वप्रथम 1922 ई. में इस पद की व्यवस्था की गयी थी। 1946 ई. के पूर्व इसे एटोर्नी जनरल कहा जाता था परन्तु इसके पश्चात् इसका नाम बदलकर प्रोक्क्यूरेटर जनरल कर दिया गया है। महा-यायवादी सुप्रीम सोवियत के द्वारा 7 वर्ष के लिए निर्वाचित किया जाता है। इस अधीन अनेक प्रोक्क्यूरेटर या 'यायवादी' होते हैं। प्रत्येक संघ गणराज्य, स्वायत्त गणराज्य, क्षेत्र या प्रदेश में एक 'यायवादी' (प्रोक्क्यूरेटर) होता है। इनकी नियुक्तियाँ वर्ष के लिए की जाती हैं।

सोवियत संघ में विधि की एकरूपता स्थापित करने में सर्वोच्च 'यायालय' से भी अधिक महा-यायवादी का योग है। व्यवहार में सोवियत महा-यायवादी सर्वशक्तिमान (omnipotent) है।⁶⁰ विधिसंकीर्ण व अनुसार वह समाजवादी विधि का रक्षक, समाजवादी दल एवं सोवियत संघ का नेता तथा समाजवाद का प्रबल समर्थक होता है। डाउस्टर व अनुसार प्रोक्क्यूरेटर जनरल साम्यवादी तन्त्र द्वारा निर्मित सवहारा अधिनायकत्व की प्रमुख अन्त शक्ति है।⁶²

59 Articles 113-117
60 Carter, Renney & Hcz

p 185

61 Vishinsky *The Law of the Soviet State* op cit, p 537

62 'Prosecutor General is an integral lever of the proletarian dicta

साम्यवादी चीन में न्यायपालिका

साम्यवादी चीन में 'यायालयों का मुख्य कार्य सोवियत 'यायालयों की भाँति समाजवादी व्यवस्था की रक्षा एवं उसके शत्रुओं का विनाश करना है। श्रमिक एवं राज्य के अनुशासन तथा व्यवस्था का उल्लंघन करने वाले व्यक्तियों को उनके समाजवाद विरोधी कार्यों के लिए कठोर दण्ड देना 'यायपालिका का प्रमुख दायित्व है। चीन में नागरिकों का यह सैवधानिक कर्तव्य है कि वे सविधान एवं विधि का पालन करें श्रमिक अनुशासन को मानें तथा सामाजिक नैतिकता की रक्षा करते हुए व्यवस्था एवं शान्ति बनाये रखें। जनवादी चीनी गणराज्य में 'यायपालिका शासन का पृथक् एवं स्वतन्त्र अंग नहीं है अपितु प्रशासन का अभिन्न अंग है। कोमिटांग चीन के अतन्त्र भारत या अमेरिकी 'याय-व्यवस्था जैसी 'याय प्रणाली नहीं थी। विधि के शासन का भी चीन में अभाव था। 'याय थोड़े से व्यक्तियों की दृष्टि से सम्पादित किया जाता था। 1949 ई. में साम्यवादियों के हाथों में सत्ता आने पर कोमिटांग चीन की 'याय व्यवस्था तथा विभिन्न विधि संहिताओं को समाप्त कर दिया गया। नवीन समाजवादी एवं राजनीतिक व्यवस्था के अनुरूप विधि के सहिष्कारण हेतु एक जायोग की स्थापना की गयी। 1949 ई. से 1954 ई. तक चीन का शासन अस्थायी सविधान (Common Programme) के अनुसार चलता रहा। 1954 ई. में नवीन सविधान⁶³ प्रारम्भ हुआ।

साम्यवादी चीन की 'याय व्यवस्था की विशेषताएँ निम्नवत् हैं

(1) साम्यवादी चीन की 'यायपालिका स्वतन्त्र है।⁶⁴ वह केवल विधि के अधीन है। हर नागरिक विधि की दृष्टि से समान है। लेकिन साम्यवादी चीन में 'यायालयों को विधानमण्डल की विधियाँ को अवधानिक घोषित करने की स्वतन्त्रता नहीं है और न वे विधियों की व्याख्या ही कर सकते हैं।

(2) सभी 'यायालयों का 'यायाधीश सर्वोच्च जन कांग्रेस द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं। अन्य 'यायाधीशों को उस स्तर की सरकार द्वारा नियुक्त किया जाता है। सर्वोच्च न्यायालय का 'यायाधीश केन्द्रीय शासन द्वारा नियुक्त किये जाते हैं अपितु वे स्थायी समिति (Standing Committee) द्वारा नियुक्त नहीं किये जाते हैं। कुछ 'यायाधीशों को श्रान्तिकारों, नेताओं और श्रेष्ठों को विधि शिक्षण में से चुना जाता है। नवीन 'यायाधीशों को प्रारम्भ में प्रशिक्षण भी दिया जाता है। चीन में न्यायाधीशों को बहुत ऊँचा वेतन नहीं दिया जाता है।

(3) साम्यवादी चीन के 'यायालयों में जन निर्धारक (Assessors) की नियुक्ति भी की जाती है। इनकी नियुक्तियाँ के दो स्रोत हैं—(1) 'याय प्रशासन का

torship directed by the party '—J Towster *Political Power in the U S S R, 1917-47*

63 1954 ई. के सविधान को Organic law की संज्ञा दी जाती है।

64 Articles 73 78

जनता से सम्पर्क हो जाने के कारण 'यायालयों में रचनात्मक प्रवृत्ति का उदय होता है, एवं (2) 'यायाधीशों पर सावजनिक नियंत्रण स्थापित हो जाता है। सभी जन निर्धारक स्थायी एवं निर्वाचित होते हैं। उन्हें उत्पादन सम्बंधी पूर्ण ज्ञान होता है। आधे जन निर्धारक स्थायी होते हैं। प्रत्येक का कार्यकाल दो वर्ष होता है। एक वर्ष में वे केवल 10 दिन कार्य करते हैं। निणय बहुमत से लिये जाते हैं।

(4) अपराधी को आत्मरक्षा का अधिकार प्राप्त है। वे स्वयं या वकील द्वारा अपनी पैरवी कर सकते हैं (अनुच्छेद 76)। लेकिन साम्यवादी चीन में निजी वकील नहीं हैं। सरकारी वकीलों की एक लम्बी सूची शासन द्वारा तैयार की जाती है, अमि युक्त को इनमें से ही किसी को अपनी आत्मरक्षा (पैरवी) के लिए चुनने की स्वतंत्रता है। चीन में अधिवक्ता (वकील) राज्य एवं जनता के हितों को ध्यान में रखकर ही अमियुक्त के बचाव की पैरवी करते हैं और 'यायालय को अपने दायित्व के सम्पादन में योग देते हैं।

(5) राज्य की सुरक्षा सम्बंधी विवादों को छोड़कर शेष सभी विवादों को जन 'यायालय में सावजनिक सुनवाई होती है (अनुच्छेद 76)।

(6) 'यायिक कार्यपद्धति सरल है। निणय शीघ्र दिये जाते हैं। चीन में 'याया-लय शिक्षा एवं सुधार के कर्तव्य सम्पादित करता है। अधिकतर मध्यस्थता एवं सम-झौते पर बल दिया जाता है।

(7) अधिकांश मामलों में कठोर दण्ड नहीं दिया जाता लेकिन न्याय विरोधी कार्यों को कठोरतापूर्वक अवश्य दबा दिया जाता है। अन्य अपराधों के लिए दण्ड एवं सुधार की नीति का अनुगमन किया जाता है। मृत्युदण्ड के सम्बंध में उच्च 'यायालय का अनुमोदन आवश्यक होता है।

(8) चीन के सभी 'यायालय जिस जन कांग्रेस द्वारा चुने जाते हैं उसी के प्रति उत्तरदायी होते हैं। उदाहरण के लिए सर्वोच्च 'यायालय राष्ट्रीय जन-कांग्रेस या स्थायी समिति के प्रति उत्तरदायी होता है। इसी प्रकार, स्थानीय जन 'यायालय स्थानीय जन-कांग्रेस के प्रति उत्तरदायी होते हैं और उनके समक्ष अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत करते हैं।⁶⁵ इस अर्थ में चीन में 'यायपालिका विधानमण्डल का सहायक अंग है। सर्वोच्च 'यायालय का अध्यक्ष राष्ट्रीय जन कांग्रेस के अधिवेशन एवं उसके बाद विवादों में भाग लेता है। प्रत्येक 'यायालय के अध्यक्ष को उसे निर्वाचित करने वाली जन कांग्रेस साधारण बहुमत से पदच्युत कर सकती है।

संविधान के अनुसार चीन में तीन प्रकार के न्यायालय हैं

(1) सर्वोच्च जन 'यायालय (The Supreme People's Courts),

(2) स्थानीय जन 'यायानय' (The Local People's Court) और

(3) विशिष्ट जन न्यायालय (The Special People's Court)।

सर्वोच्च जन न्यायालय—यह साम्यवादी चीन का सर्वोच्च 'यायालय' है तथा यायिक पिरामिड के शिखर पर आसीन है। दस के सभी यायानयों पर इसे निरीक्षणात्मक क्षेत्राधिकार प्राप्त है। इसका एक अध्यक्ष होता है, वही मुख्य 'यायाधीश' कहा जाता है। इसके अतिरिक्त कुछ उपाध्यक्ष, धाखाआ के मुख्य 'यायाधीश' एवं उप-मुख्य 'यायाधीश', 'यायाधीश' एवं उप-न्यायाधीश होते हैं। 'यायालय' का अध्यक्ष राष्ट्रीय जन-कांग्रेस द्वारा निर्वाचित होता है और उसी के द्वारा साधारण बहुमत से पदच्युत किया जाता है। श्रेष्ठ न्यायाधीशों को 'यायालय' की 'यायिक समिति' के सदस्यों या स्थायी समिति (Standing Committee) द्वारा निर्वाचित किया जाता है एवं वे उसी के द्वारा पदच्युत किये जा सकते हैं। उप-न्यायाधीश 'याय मंत्रालय' (Ministry of Justice) द्वारा नियुक्त किये जाते हैं।

सर्वोच्च जन-यायालय के दोबानी एवं फौजदारी दो विभाग होते हैं। इस 'यायालय' का दोनो—मौलिक एवं पुनरावेदनीय—क्षेत्राधिकार प्राप्त हैं। उच्च न्यायालयों एवं विशिष्ट 'यायालयों' के निष्पत्ति के विरुद्ध अपीलें सर्वोच्च 'यायालय' में होती हैं। इसके अतिरिक्त 'यायिक निरीक्षण' की पद्धति के अधीन सर्वोच्च जनवादी प्रोक््यूरेटर द्वारा जिन विवादों की सूचना दी जाती है उनकी सुनवाई 'यायालय' द्वारा की जाती है। विधि द्वारा कुछ अन्य मामलों भी मौलिक रूप में इसका क्षेत्राधिकार में आते हैं।

स्थानीय जन 'यायालय'—स्थानीय जन-न्यायालयों के तीन प्रकार हैं—उच्च, मध्य एवं प्रारम्भिक जन यायालय। उच्च 'यायालय' की संख्या 28 है। यह भारत के उच्च 'यायालयों' के समकक्ष है। मध्य जन यायालय जिनकी संख्या 200 है, भारत के जिला न्यायालयों के समान होते हैं। प्रारम्भिक जन 'यायालयों' (Basic People's Courts) की संख्या 3000 है। ये छोटी अदालतें हैं। उच्च यायालयों की स्थापना केन्द्रीय सरकार करती है। जिला एवं प्रारम्भिक जन न्यायालयों की स्थापना प्रांतीय शासन द्वारा की जाती है।

प्रारम्भिक जन 'यायालयों' को काउण्टी, नगर 'यायानयों' एवं जिला 'यायालयों' तथा स्वायत्त काउण्टी 'यायालयों' में वर्गीकृत किया गया है। विशेष विवादों के लिए जन 'यायाधिकरणों' (People's Tribunals) की भी स्थापना की जाती है। स्थानीय जन यायालयों के अध्यक्षों को समान स्तरीय जन-कांग्रेस द्वारा निर्वाचित किया जाता है और उपाध्यक्ष तथा अन्य 'यायाधीशों' को समान स्तरीय प्रशासनिक शासन द्वारा नियुक्त एवं पदच्युत किया जाता है। इन्हें दोबानी एवं फौजदारी दोनों प्रकार के क्षेत्राधिकार प्राप्त हैं।

विशिष्ट जन न्यायालय—इनके अंतर्गत सैनिक रेलवे, यातायात एवं जलयो यातायात 'यायानय' आते हैं। इन 'यायानयों' का संगठन राष्ट्रीय जन-कांग्रेस द्वारा

इनकी स्थापना के समय निर्धारित कर दिया जाता है। 1953 ई. में 'साथी धर्मिक 'यायालय' (Comrade Workers Courts) की स्थापना की गयी है। यह 'यायालय' किसी नगरपालिका या सत्या के धर्मिका एवं सहयोगी कमचारिया द्वारा संगठित किया जाता है।

जन प्रोक्यूरेटरेट (The People's Procuratorate) (महान्यायवादी)
प्रोक्यूरेटरेट की सत्या चीन गणराज्य में सोवियत रूस की भाँति विरिष्ठ स्थान रखती है। मुख्य प्रोक्यूरेटरेट की शक्तियाँ अत्यन्त व्यापक हैं एवं उसके क्षेत्राधिकार के अधीन शासन के सभी अंग एवं व्यक्ति आ जाते हैं। विरिष्ठकी के अनुसार सोवियत प्रोक्यूरेटरेट सम्पूर्ण सोवियत विधि-व्यवस्था का निरीक्षक साम्यवादी दल एवं सोवियत मत्ता का नेता तथा समाजवाद का समर्थक होता है। चीन में मुख्य प्रोक्यूरेटरेट की स्थिति भी ऐसी ही है।

चीनी गणराज्य का सर्वोच्च जनवादी प्रोक्यूरेटरेट का एक कार्यालय है। प्रोक्यूरेटरेट इसका अध्यक्ष होता है। प्रमुख प्रोक्यूरेटरेट राष्ट्रीय जन कांग्रेस द्वारा 4 वर्ष के लिए निर्वाचित होता है और वह उसी के द्वारा पदच्युत किया जा सकता है। मुख्य प्रोक्यूरेटरेट के अतिरिक्त इस कार्यालय में उप मुख्य प्रोक्यूरेटरेट, प्रोक्यूरेटरजन एवं प्रोक्यूरेटरेट समिति के अन्य सदस्य होते हैं जो राष्ट्रीय जन-कांग्रेस की स्थायी जन-समिति द्वारा नियुक्त एवं पदच्युत किये जाते हैं। सर्वोच्च जनवादी प्रोक्यूरेटरेट का कार्य : देखना है कि राज्य परिषद के सभी विभागों, राज्य के स्थानीय अंगों, राज्य के विभिन्न अंगों में कार्य करने वाले व्यक्तियों एवं नागरिका द्वारा विधि का पालन किया जात है। प्रोक्यूरेटरेट जन-कांग्रेस के प्रति उत्तरदायी होता है एवं उसे या सत्रावसान काल में स्थायी समिति को अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत करता है।⁶⁶ प्रमुख या केन्द्रीय प्रोक्यूरेटरेट के अतिरिक्त स्थानीय एवं विरिष्ठ प्रोक्यूरेटरेट भी होते हैं। इनका कार्यक्षेत्र विधि द्वारा निर्धारित होता है। स्थानीय एवं क्षेत्रीय प्रोक्यूरेटरेट कार्यालय सर्वोच्च प्रोक्यूरेटरेट कार्यालय के निरीक्षण एवं निर्देशन में कार्य करते हैं। स्थानीय प्रोक्यूरेटरेट स्थानीय शासन के हस्तक्षेप से स्वतंत्र होते हैं।

प्रोक्यूरेटरेट 'यायालय' से सम्बन्धित होते हैं। यह विधि का अधिकृत सरलक है। अतः यह उन सभी अपराधों एवं मामलों की छानबीन करते हैं जिनका सम्बन्ध भाँति विरोधी कार्यों से होता है। यह व्यक्तियों के अधिकारों का रक्षक भी हैं। चीन में जन 'यायालय' या जन प्रोक्यूरेटरेट कार्यालय के निर्देश पर ही कोई व्यक्ति बन्दी बनाया जा सकता है।
सांम्यवादी देशों (सोवियत रूस एवं चीन) में 'यायालिका' स्वतंत्र है ?

सांम्यवादी देशों में 'यायालिका' प्रज्ञातमन का एक अंग होती है और उसका

मुख्य उद्देश्य समाजवाद की उसका धनुओं से रक्षा करना है। सोवियत रूस के सविधान के अनुच्छेद 112 में यह कहा गया है कि 'यायाधीश स्वतन्त्र है और वे केवल विधि के ही अधीन होते हैं। परन्तु पश्चिमी विचारका के अनुसार यह व्यवस्था सदेहास्पद है। साम्यवादी देशों में लोकतन्त्रीय देशों की भाँति 'यायपालिका' की स्वतन्त्रता सम्बन्धी धारणा में विद्वास नहीं किया जाता और न 'यायपालिका' स्वतन्त्र ही होती है। 'यायाधीश' साम्यवादी दल के सदस्य होते हैं और दल की विचारधारा में उनका पूर्ण विश्वास हाता है। न्यायाधीश पोलियान्स्की के अनुसार, "यायपालिका राजसत्ता का एक अंग है और इस कारण वह राजनीति से पृथक नहीं हो सकती। यायपालिका का राजनीति से पृथक रखने की माँग कभी भी किसी परिस्थिति में पूरी नहीं होती है।" सर्वोच्च 'यायालय' के 'यायाधीशों' की नियुक्ति विधिक योग्यता के आधार पर नहीं होती है। वे निर्वाचित होते हैं। उनके प्रत्यावर्तन की भी व्यवस्था है। अतः उनका कार्यकाल सुनिश्चित नहीं है। ऐसी स्थिति में 'यायाधीश' के लिए निष्पक्षता एवं स्वतन्त्रतापूर्वक कार्य कर सकना सम्भव नहीं है। प्रोक्यूरेटर जनरल एवं प्रोक्यूरेटरो के कारण सोवियत रूस में सर्वोच्च 'यायालय' की स्वतन्त्रता अत्यधिक सीमित है। यही कथन चीन के सर्वोच्च 'यायालय' पर लागू होता है। सोवियत रूस में 'याय-मन्त्री' न्यायपालिका के अधिवेशनों में उपस्थित होकर उसका मार्ग निर्देशन करता है। 'यायपालिका' के क्षेत्र में 'यायपालिका' का इस प्रकार का हस्तक्षेप 'यायिक' स्वतन्त्रता का निषेध है। चीन व रूस में सर्वोच्च 'यायालय' का मुख्य 'यायाधीश' एवं अन्य 'यायाधीश' अनिवार्य रूप से साम्यवादी दल के प्रमुख नेता होते हैं। डायबलो (Diablo) के अनुसार सोवियत सर्वोच्च 'यायालय' के निष्णयो का कोई स्वतन्त्र महत्त्व नहीं होता है क्योंकि सोवियत रूस की केन्द्रीय कार्यकारिणी परिषद की प्रेसीडियम उन्हें अनुमोदित करती है। सविधान की रक्षा एवं विधियों की वैधानिकता का दायित्व संयुक्त राज्य अमेरिका में सर्वोच्च 'यायालय' पर है जबकि सोवियत रूस में टूरुबइनर (Turubiner) के अनुसार (दल) की केन्द्रीय कार्यकारिणी परिषद एवं उसकी प्रेसीडियम को प्राप्त है। सर्वोच्च 'यायालय' तो केवल मत (opinions) व्यक्त करता है। चीन में भी यही स्थिति है। 'यायाधीशों' द्वारा शासकीय नीति का अनुगमन किया जाता है। आग के अनुसार सोवियत सर्वोच्च 'यायालय' को अमेरिकी सर्वोच्च 'यायालय' की तुलना में बहुत कम स्वतन्त्रता प्राप्त है।⁶⁷

साम्यवादी देशों में 'वैदी प्रत्यक्षीकरण' की कोई व्यवस्था नहीं है यद्यपि सवि-

67 'Judiciary is an organ of State power and therefore cannot be outside politics. The demand that judiciary remains outside of politics, is no where and under no circumstances realised'

—Poliansky

68 Ogg & Zink *Modern Foreign Governments*, p 876

पान प्रत्येक अपराधी का अपन बचाव का अधिकार प्रदान करता है। इसका परिणाम यह है कि सावियत रूस एवं चीन के साम्यवादी शासनात्मक कोषमात्रन जेला एवं शिविरा म सडत रहत हैं।

ग्रुगोस्ताविया की न्याय-व्यवस्था

ग्रुगोस्ताविया की न्यायपालिका एकीकृत है।⁶⁹ विभिन्न विवादा को हल करने के लिए विधि द्वारा स्थापित विशेष न्यायालया की व्यवस्था है। ग्रुगोस्ताविया म कम्यून न्यायालय, क्षेत्रीय न्यायालय (Circuit Courts), गणतन्त्रीय सर्वोच्च न्यायालय एवं सर्वोच्च न्यायालय हैं। इन न्यायालया का सम्बन्ध सामान्य विवादा म होता है। कम्यून एवं क्षेत्रीय न्यायालया की मौलिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है।⁷⁰ सर्वोच्च न्यायालय सर्वत उच्च न्यायालय है। आर्थिक विवादा का निणय न्यायपारिक न्यायालया (Commercial Courts) द्वारा किया जाता है। इसके अतिरिक्त सैनिक न्यायालय भी हैं। एवं फसला न्यायालया की भी व्यवस्था सधीय विधि द्वारा की जा सकती है। इन न्यायालयो के अतिरिक्त सवैधानिक न्यायालय हैं।⁷¹ न्यायालय के क्षेत्राधिकार निर्धारित हैं एवं उनम परिवर्तन किया जा सकता है।⁷² अपने कतब्य सम्पादन म न्यायालय पूर्ण स्वतन्त्र है और सविधान तथा विधि के अनुसार काय करने के लिए बाध्य हैं।⁷³

न्यायालयो म न्यायाधीशो के अतिरिक्त जन निर्धारक (assessors) भी होते हैं। न्यायाधीश एवं जन निर्धारक सम्बन्धित सामाजिक एवं राजनीतिक समुदाय की परिषद द्वारा निर्वाचित एवं निर्धारित रीति से पदच्युत किये जा सकते हैं। प्रत्यक्ष निर्वाचन का भी विधान सम्भव है।⁷⁴ विवादो को खुली अदालत म सुना जाता है।⁷⁵ न्यायालया मे न्यायाधीश पीठ (bench) के रूप म बठते है।⁷⁶

ग्रुगोस्ताविया का सर्वोच्च न्यायालय

सविधान के अनुच्छेद 240 के अनुसार ग्रुगोस्ताविया म सर्वोच्च न्यायालय का संगठन एवं क्षेत्राधिकार विधि द्वारा निर्धारित किया जाता है। इस न्यायालय के दायित्व अग्रवत हैं।⁷⁷

69 Article 132

70 Article 139

71 Chapter XIII of the Constitution

72 Article 134

73 Article 136

74 Article 137

75 Article 141

76 Article 140

77 Article 139

(1) महत्वपूर्ण मामला सम्बन्धी सिद्धांतों एवं उनके बारे में सामान्य परामर्शदायी मत व्यक्त करना।

(2) सघीय विधि-व्यवस्था के अनुसार गणतन्त्रीय सर्वोच्च न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपीलें सुनना।

(3) सघीय विधि का उल्लंघन करने वाले वैध न्यायालयों के निर्णयों की विधिक व्यवस्था करना।

(4) प्रशासकीय विवादों को सुनवाई करना।

(5) विभिन्न गणराज्यों के न्यायालयों के क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवादों का निर्णय करना।

(6) सघीय विधि द्वारा निर्धारित अन्य दायित्वों का सम्पादन।

संवैधानिक न्यायालय

यह न्यायालय विधियों के संवैधानिक औचित्य के सम्बन्ध में निर्णय देता है। न्यायालय द्वारा संवैधानिकता एवं अधिनियमिता सम्बन्धी मामलों की समीक्षा की जाती है। यह सघीय सभा को अपना प्रतिबन्ध देता है और संवैधानिकता वैधानिकता एवं मौलिक अधिकारों के रक्षण आवश्यक विधियों के निर्णय का सुझाव देता है।⁸ इस न्यायालय में 1 अध्यक्ष एवं 10 अन्य न्यायाधीश होते हैं। न्यायालय के अध्यक्ष एवं अन्य न्यायाधीशों का आठ वर्ष के लिए निर्वाचित किया जाता है। वे पुनः केवल एक बार आठ वर्ष की अवधि के लिए और निर्वाचित हो सकते हैं। आधे न्यायाधीश प्रति चार वर्ष पश्चात् निर्वाचित होते हैं। इस न्यायालय के न्यायाधीश किसी गणतन्त्रीय परिषद या अन्य किसी राजनीतिक एवं कार्यपालिका अभिकरण के सदस्य नहीं हो सकते और न कोई अन्य राजकीय पद ही ग्रहण कर सकते हैं। न्यायाधीशों को अपने कार्यकाल के पूर्व पदत्याग की स्वतन्त्रता प्राप्त है। किसी न्यायालय द्वारा न्यायाधीश को यदि फौजदारी अपराध का दोषी पाया जाता है और कारावास का दण्ड दिया जाता है या शारीरिक दृष्टि से वे स्थायी रूप के अशक्त हो जाते हैं तो उन्हें पदच्युत किया जा सकता है।⁹

इस न्यायालय के निम्न कार्य हैं⁸⁰

(1) सघीय विधि, गणतन्त्रीय विधि तथा अन्य नियमों का क्रमशः सघीय विधि एवं अधिनियम की दृष्टि से औचित्य निर्धारण।

(2) सघीय शासन एवं गणराज्यों, परस्पर गणराज्यों के मध्य एवं अन्य समुदायों तथा क्षेत्रों के अधिकार एवं कर्तव्य सम्बन्धी विवादों का निर्धारण।

78 Article 242

79 Article 243

80 Article 241

(3) यायालया एवं सघीय अभिवरणा, यायालया तथा विभिन्न क्षत्रा राजकीय अभिकरणा व मध्य विवादो का निणय करना ।

(4) सविधान या सघीय विधि द्वारा निर्धारित किसी वाय को सम्पादित करना ।

(5) सघीय विधि की सवधानिवत्ता की परीक्षा करना । यदि कोई विधि सविधान व अनुमूल नही है तो सघीय सभा को 6 माह के अंदर उस विधि में आवश्यक सशोधन कर देना चाहिए ।

वैधानिकता एवं सवैधानिकता (legality and constitutionality) सम्बन्धी प्रश्नों को सघीय सभा गणतन्त्रीय परिषदा, सघीय एवं गणराज्या की कायकारिणी परिषदो, सर्वोच्च यायालय तथा अन्य सघीय यायालयो, गणतन्त्रीय यायालयो, सघीय जन-अधिवक्ताओं गणतन्त्रीय सवधानिक यायालयो एवं सामाजिक व राजनीतिक समुदायो की परिषदो द्वारा उठाया जा सकता है ।⁸¹ यायालयो को सघीय विधियो की व्याख्या करने एवं उनका अर्थ निश्चित करने का अधिकार प्राप्त है⁸² तथा सवधानिक यायालय को⁸³ अपने सगठन एवं कायपद्धति को निर्धारित करने की स्वतन्त्रता है ।

जन-अधिवक्ता

जन-अधिवक्ता (Public Prosecutor) अपराधिक विवादो सम्बन्धी कार्यों को सम्पादित करने के लिए पूर्णरूपेण उत्तरदायी होते हैं । इसके अतिरिक्त विधि के क्रिया ब्ययन एवं वैधानिकता (legality) की रक्षा में वे उत्तरदायी होते हैं ।

विधि एवं सघीय सभा की नीति —

क्रिया जाता है । यूगोस्लाविया

अधिवक्ताओं द्वारा सम्पादित ।

जन अधिवक्ता को नियुक्त एवं प

सघीय जन अधिवक्ता की

है ।⁸³

उनके द्वारा अपने कतब्यों को सम्पादित

दायित्वो को सनिक जन

(Federal Assembly)

जन अधिवक्ताओं को

से नियुक्त करता

की रक्षा आवश्यक है। इसके अतिरिक्त विधि-प्रणाली की एकता को अक्षुण्ण रखना, नागरिकों के सगठनों एवं सामाजिक व राजनीतिक समुदायों की सर्वैधानिक सुरक्षा सभी न्यायालयों विशेषकर सर्वैधानिक न्यायालय का दायित्व है।⁸⁷ सभी विधियाँ एवं नियमों का यूगोस्लाविया के संविधान के अनुकूल होना आवश्यक है।⁸⁸ गणराज्यों की विधियों को गणतन्त्रीय संविधान के अनुकूल होना चाहिए और गणतन्त्रीय संविधानों को न तो यूगोस्लाविया के संविधान और न गणतन्त्रीय विधियों को संघीय संविधान के विपरीत होना चाहिए।⁸⁹ यदि गणतन्त्रीय संविधान संघीय संविधान एवं गणतन्त्रीय विधि संघीय विधि के विपरीत है तो ऐसी अवस्था में संघीय संविधान एवं विधि माय्य होंगी। सभी विधियों एवं नियमों के प्रभावी होने के पूर्व प्रकाशित कर देने की व्यवस्था है प्रत्येक व्यक्ति को न्यायालय में अपनी भाषा में बचाव करने एवं निम्न न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील करने का अधिकार प्राप्त है। इसके अतिरिक्त विधि द्वारा ही अधिकारों एवं स्वतन्त्रताओं को निलम्बित किया जा सकता है।⁹⁰

87 Article 146

88 Article 148

89 Article 148

90 Article 158

(3) यायालया एव सघीय अनिवरणा, यायालया तथा विनिन सशऱ क राजकीय अनिवरणा ँ मध्य विवादा का निणय करना ।

(4) सविधान या सघीय विधि द्वारा निर्धारित विस्ती पाय को सम्पादित करना ।

(5) सघीय विधि की सवधानिवता की परीक्षा करना । यदि कोई विधि सविधान व अनुकूल नही है तो सघीय सना को 6 माह के अदर उस विधि व अवयवक सघोषन कर देना चाहिए ।

वधानिकता एव सर्वधानिवता (legality and constitutionality) सम्बधी प्रदनी को सघीय सना, गणतन्त्रीय परिषदा, सघीय एव गणराज्या की कायकारिणी परिषदा, सर्वोच्च यायालय तथा अय सघीय यायालयो, गणतन्त्रीय यायालयो, सघीय जन-अधिवक्ताभा, गणतन्त्रीय सर्वधानिक यायालयो एव सामाजिक व राजनीतिक समुदाया की परिषदो द्वारा उठाया जा सकता है।⁸¹ यायालयो को सघीय विधियो की व्याख्या करने एव उनका अर्थ निश्चित करने का अधिकार प्राप्त है⁸² तथा सवधानिक यायालय को⁸³ अपने सगठन एव कायपद्धति को निर्धारित करने की स्वतन्त्रता है ।

जन अधिवक्ता

जन-अधिवक्ता (Public Prosecutor) अपराधिक विवादो सम्बधी कार्यों को सम्पादित करने के लिए पूर्णरूपेण उत्तरदायी होते हैं । इसके अतिरिक्त विधि के क्रिया वयन एव वधानिकता (legality) की रक्षाय भी वे उत्तरदायी होते हैं । विधि एव सघीय सना की नीति के अनुकूल उनके द्वारा अपने कतव्यो को सम्पादित किया जाता है । यूगोस्लाविया की सेना सम्बधी समान दायित्वो को सनिक जन अधिवक्ताभा द्वारा सम्पादित किया जाता है।⁸⁴ सघीय सना (Federal Assembly) जन अधिवक्ता को नियुक्त एव पदच्युत करती है । गणतन्त्रो के जन अधिवक्ताओ को सघीय जन अधिवक्ता गणतन्त्र की कायकारिणी परिषद के परामश से नियुक्त करता है।⁸⁵

सवधानिकता एव वधानिकता⁸⁶

सविधान एव सविधिया के द्वारा जिस सामाजिक, आर्थिक एव राजनीतिक सम्बन्धो की कल्पना की गयी है उनकी प्राप्ति क लिए सविधान तथा विधिक व्यवस्था

81 Article 249

82 Article 250

83 Article 251

84 Article 142

85 Article 143

86 Chapter VII

की रक्षा आवश्यक है। इसके अतिरिक्त विधि प्रणाली की एकता को अक्षुण्ण रखना, नागरिकों के सगठनों एवं सामाजिक व राजनीतिक समुदायों की संवैधानिक सुरक्षा सभी न्यायालयों विशेषकर संवैधानिक न्यायालय का दायित्व है।⁸⁷ सभी विधियों एवं नियमों का यूगोस्लाविया के संविधान के अनुकूल होना आवश्यक है।⁸⁸ गणराज्यों की विधियों को गणतंत्रीय संविधान के अनुकूल होना चाहिए और गणतंत्रीय संविधानों को न तो यूगोस्लाविया के संविधान और न गणतंत्रीय विधियों को संघीय संविधान के विपरीत होना चाहिए।⁸⁹ यदि गणतंत्रीय संविधान संघीय संविधान एवं गणतंत्रीय विधि संघीय विधि के विपरीत है तो ऐसी अवस्था में संघीय संविधान एवं विधि माय होगी। सभी विधियाँ एवं नियमों के प्रभावी होने के पूर्व प्रकाशित कर देने की व्यवस्था है प्रत्येक व्यक्ति को न्यायालय में अपनी भाषा में वचाव करने एवं निम्न न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील करने का अधिकार प्राप्त है। इसके अतिरिक्त विधि द्वारा ही अधिकारों एवं स्वतन्त्रताओं को निलम्बित किया जा सकता है।⁹⁰

87 Article 146

88 Article 148

89 Article 148

90 Article 158

28

संयुक्त राज्य अमेरिका की न्यायपालिका [THE JUDICIAL SYSTEM OF THE UNITED STATES OF AMERICA]

संयुक्त राज्य अमेरिका में मध्य एवं पटक राज्या की पृथक्-पृथक् न्यायपालिकाएँ हैं, अतः इस दोहरी न्यायपालिका (Dual Judiciary) को कहते हैं। प्रत्येक राज्य की अपनी पृथक् न्यायपालिका होती है जिसका गठन एवं क्षेत्राधिकार उस राज्य के संविधान द्वारा निर्धारित है। अमेरिकी संघीय न्याय-व्यवस्था के स्तर पर संघीय सर्वोच्च न्यायालय अधिष्ठित है। संघीय न्यायपालिका में सर्वोच्च न्यायालय के अतिरिक्त 11 सर्किट (भ्रमणशील) न्यायालय एवं 90 जिला (डिस्ट्रिक्ट) न्यायालय हैं। सारे संयुक्त राज्य अमेरिका को भ्रमणशील न्यायालयों की स्थापनाय 11 क्षेत्रों में, एवं जिला न्यायालयों की दृष्टि से 90 क्षेत्रों में विभाजित किया गया है। प्रत्येक भ्रमणशील न्यायालय में 3 से 9 तक न्यायाधीश होते हैं एवं विवाद की सुनवाई के समय कम से कम दो न्यायाधीशों की उपस्थिति अनिवार्य होती है। लेकिन संवधानिक प्रश्नों से सम्बन्धित विवादों की सुनवाई 3 न्यायाधीशों की पीठ (bench) द्वारा की जाती है। जिला न्यायालय संघीय न्यायपालिका के सबसे छोटे न्यायालय हैं। इन्हें केवल प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार प्राप्त हैं, यद्यपि कभी-कभी राज्यों के न्यायालयों से सम्बन्धित विवाद इनके विचाराधीन भेजे दिये जाते हैं। संवधानिक मामलों सम्बन्धी अपीलें इन न्यायालयों से सीधे सर्वोच्च न्यायालय में की जा सकती हैं। जिला न्यायालयों में कम से कम एक और अधिक से अधिक 6 न्यायाधीश होते हैं। कम जनसंख्या वाले राज्यों में एक जिला न्यायालय होता है और अधिक जनसंख्या वाले राज्यों में अधिक जिला न्यायालय होते हैं। उदाहरण के लिए, न्यूयार्क राज्य में 4 जिला न्यायालय हैं। भ्रमणशील संघीय न्यायालय पुनरावेदनीय क्षेत्राधिकार सम्पन्न होते हैं। 1948 ई. तक इन न्यायालयों को (सर्किट) भ्रमणशील अपीलीय न्यायालय की श्रेणी दी जाती थी लेकिन इसी वर्ष से इन्हें संघीय पुनरावेदनीय न्यायालय (Federal Courts of

Appeal) के नाम से पुकारा जाने लगा है। सर्वप्रथम इन 'यायालयों की स्थापना 1891 ई. में सर्वोच्च 'यायालय के पुनरावेदनीय (appellate) कार्यभार का कम करने के लिए की गयी थी। इन 'यायालयों द्वारा पहले की भांति अब स्थान स्थान के दौरे नहीं किये जाते हैं अपितु वे बहुत ही कम दौरे करते हैं। इन्हें सघीय व्यापार आयोग (Federal Trade Commission), राष्ट्रीय श्रम सम्बन्ध मण्डल (National Labour Relations Board) एवं अन्य विविध राष्ट्रीय संस्थानों के निणया के विरुद्ध अपीलें सुनने का अधिकार प्राप्त है। सघीय पुनरावेदनीय 'यायालयों की तुलना में जिला 'यायालय अपेक्षाकृत अधिक व्यस्त रहते हैं।

उपरोक्त तीनों प्रकार के सघीय 'यायालय संवैधानिक 'यायालय (Constitutional Courts) कहे जाते हैं क्योंकि ये संविधान के आधार पर निर्मित हैं। इनके अतिरिक्त विशेष 'यायालय हैं। इन विशेष 'यायालयों की स्थापना समय समय पर कांग्रेस द्वारा की गयी है। विशेष 'यायालय तीन प्रकार के होते हैं प्रथम, दावों का 'यायालय (Court of Claims), द्वितीय, संयुक्त राज्य का सीमा शुल्क 'यायालय (United States Customs Courts), तृतीय, सीमा शुल्क एवं एकस्व पुनरावेदनीय 'यायालय (United States Courts of Customs and Patent Appeals)। दावों के 'यायालय (Court of Claims) की स्थापना 1855 ई. में की गयी थी। इस 'यायालय को शासन के विरुद्ध धन सम्बन्धी दावों (claims) को सुनने का एकाधिकार प्रदान किया गया है। इसके पूर्व शासन के विरुद्ध धन सम्बन्धी दावों की सुनवाई करने वाला कोई 'यायालय नहीं था। 1926 ई. में दूसरा विशेष 'यायालय स्थापित किया गया। यह संयुक्त राज्य का सीमा शुल्क (कस्टम) 'यायालय है एवं वस्तुओं के सीमा शुल्क सम्बन्धी विवादों का निणय करता है। तीसरा 'यायालय सीमा शुल्क एवं एकस्व अपील 'यायालय सीमा शुल्क सम्बन्धी विवादों का पुनरावेदनीय 'यायालय है। यदि कोई आविष्कारक यह अनुभव करता है कि वाणिज्य विभाग ने उसके आविष्कार का अनुचित रूप से एकस्व (patent) किया जाना अस्वीकृत किया है तो इस 'यायालय में वह विवाद को निणय हेतु प्रस्तुत कर सकता है। इसके अतिरिक्त अन्य विशेष 'यायालय भी हैं। इन विशेष 'यायालयों का कार्य उन विधियों के क्रियाचयन में प्रशासन की सहायता करना है जो कांग्रेस द्वारा अपनी निहित शक्तियाँ या प्रदत्त शक्तियों के अधीन निर्मित की जाती हैं। वे सघीय 'यायालय उपरोक्त वर्णित संवैधानिक 'यायालयों में सम्मिलित हैं। इनकी स्थापना कांग्रेस अपनी विधायनी शक्ति के अधीन करती है, न कि संवैधानिक प्रदत्त शक्तियों के आधार पर। इन 'यायालयों के 'यायाधीशों को निश्चित पदावधि के लिए नियुक्त किया जाता है तथा पदच्युत करने के लिए संवैधानिक 'यायालयों की भांति उन पर महाभियोग लगाने की आवश्यकता नहीं होती है, लेकिन इन 'यायालयों के निणया के विरुद्ध अपीलें सघीय संवैधानिक 'यायालयों में की जा सकती हैं। अमेरिकी संविधान के अनुच्छेद 3 वं द्वारा सघीय 'यायपालिका की व्यवस्था की गयी है। सघीय 'यायपालिका को अपन

क्षेत्र में व्यवस्था एवं कायपालिका के समान ही (coordinate) शक्तियाँ प्राप्त हैं। सविधान में कोई विस्तृत उपबंध नहीं किया गया है अर्थात् केवल यही उल्लिखित है कि 'यायिक शक्तियाँ एक सर्वोच्च यायालय एवं अथ अधीनस्थ यायालयों में निहित होंगी जिनकी स्थापना समय समय पर कांग्रेस के द्वारा की जायेगी।' अतः सविधान द्वारा सघीय यायपालिका के अथ यायालयों की आवश्यकतानुसार स्थापना तथा सर्वोच्च यायालय सहित सघीय यायालयों के यायाधीशा की संख्या निर्धारित करने का अधिकार कांग्रेस को प्रदान किया गया है।

स्मरणीय है कि परिसंघ के सविधान (Articles of the Confederation) में राष्ट्रीय यायपालिका की कोई व्यवस्था नहीं थी। परिसंघ काल में सभी यायिक विवादों का निणय राज्यों के यायालयों द्वारा किया जाता था। प्रत्येक राज्य की अपनी पक्ष एवं स्वतन्त्र याय व्यवस्था थी। इस काल में राज्यों के यायालयों द्वारा परस्पर विरोधी निणय दिये जाते थे। फलस्वरूप अस्थिरता एवं अनेक प्रकार की जटिलताएँ उत्पन्न हो जाती थी। परिसंघ में राष्ट्रीय यायालय का अभाव हैमिल्टन की दृष्टि में उसका प्रधान दोष था। हैमिल्टन का कथन था कि विधियों को क्रियान्वित करने वाले यायालय के अभाव में विधि का कोई मूल्य नहीं होता है वह मृत पत्र के सदृश्य है। अतः अमेरिकी सविधान निर्माता ऐसी याय व्यवस्था की स्थापना के लिए प्रयत्नशील थे जिससे कि परिसंघकालीन अराजकता एवं अस्थिरता की पुनरावृत्ति न हो एवं स्थायी शासन की स्थापना हो सके। इसके अतिरिक्त 1789 ई. के अमेरिकी सविधान द्वारा सघीय व्यवस्था को अपनाया गया था। अतः सघीय शासन एवं राज्यों के मध्य विवादों का निणय करने हेतु एक स्वतन्त्र निकाय जो निष्पक्ष एवं सघीय की भूमिका निभा सके, का होना पड़ा था। यह दायित्व सविधान निर्माताओं ने सर्वोच्च यायालय का सौंपा है। उसकी भाषा एवं प्रदान का उठना स्वाभाविक है। राज्यों के दायित्व राजनीतिक दृष्टि से राज्यों के सविधान लिखित है। उसकी भाषा एवं प्रदान का उठना स्वाभाविक है। राज्यों के दायित्व सौंपा गया है। निणय दिये जाते हैं। अतः सविधान के निर्माण के लिए अनिवार्यता थी।

1 'Judicial power of inferior courts as establish' — Article W B Munro, 194

सर्वोच्च न्यायालय का संगठन

अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना 1789 ई. में कांग्रेस की विधि के द्वारा की गयी थी। प्रारम्भ में मुख्य 'यायाधीश' सहित इस न्यायालय में केवल 6 'यायाधीश' थे। स्मरणीय है, अमेरिकी संविधान द्वारा 'यायाधीशों' की संख्या निश्चित नहीं की गयी है। वह समय-समय पर परिवर्तित होती रही है। 1801 ई. में 'यायाधीशों' की संख्या 5, 1807 ई. में 7, 1837 ई. में 9 एवं 1863 ई. में 10 थी। सन 1866 में इसे कम करके पुनः 7 कर दिया गया था। 1869 ई. में इसे बढ़ाकर 9—एक मुख्य 'यायाधीश' एवं 8 अन्य 'यायाधीश'—निश्चित कर दिया था। उस समय से यही संख्या चली आ रही है।

सर्वोच्च न्यायालय के 'यायाधीशों' की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा सीनेट के अनुमोदन से की जाती है। 'यायाधीशों' की नियुक्ति के सदन में 'सीनेट' का शिष्टाचार नहीं निभाया जाता है। सीनेट ने 'यायाधीशों' की नियुक्ति सम्बन्धी राष्ट्रपति की सभी सिफारिशों को स्वीकार भी नहीं किया है। 1930 ई. में राष्ट्रपति हूवर के द्वारा की गयी जॉन पार्कर की नियुक्ति को सीनेट ने उनके श्रम संधि विरोधी दृष्टिकोण एवं तीव्र विरोधी भावना के कारण अस्वीकृत कर दिया था। राष्ट्रपति 'यायाधीशों' की नियुक्ति करते समय केवल विधिक योग्यता को ही ध्यान में नहीं रखता अपितु क्षेत्रीय एवं धार्मिक भावनाओं तथा राजनीतिक विचारों को भी ध्यान में रखता है। सर्वोच्च न्यायालय के 'यायाधीशों' को सदाचरणपर्यन्त काल के लिए नियुक्त किया जाता है। 10 वर्ष तक 'यायाधीश' के पद पर कार्य कर चुकने तथा 70 वर्ष की अवस्था प्राप्त करने पर 'यायाधीशों' को स्वेच्छा से पद से त्यागपत्र देने की स्वतन्त्रता है परन्तु महाभियोग द्वारा उन्हें पद से हटाकर निकाला जा सकता है। अभी तक केवल एक बार 1804-5 ई. में समुअल चेस नामक 'यायाधीश' पर महाभियोग लगाया गया है और वह भी असफल रहा था। 'यायाधीशों' को समुचित वेतन दिया जाता है। अमेरिकी मुख्य 'यायाधीश' को कोई विशेष अधिकार प्राप्त नहीं है। वह केवल 'यायाधीशों' की अध्यक्षता करता है।

सर्वोच्च न्यायालय का वर्ष में केवल एक ही सत्र अक्टूबर के प्रथम सोमवार से जून के मध्य तक होता है। विवादों की सुनवाई महीने के एक पखवाड़े में मंगलवार, बुधवार, वृहस्पतिवार एवं शुक्रवार को होती है। शनिवार को सभी 'यायाधीश' आपस में मिलकर विवादों पर विचार विमर्श करते हैं और सोमवार को निणय सुनाये जाते हैं। निणय बहुमत से किये जाते हैं। दूसरा पखवाड़ा 'यायाधीश' अध्ययन एवं निणय लिखने में व्यतीत करते हैं। निणय से असहमति रखने वाले 'यायाधीश' अपना विमत (dissenting judgment) दे सकते हैं।

क्षेत्र में व्यवस्था एवं कार्यपालिका के समान ही (coordinate) शक्तियाँ प्राप्त हैं। मविधान में कोई विस्तृत उपबन्ध नहीं किया गया है अपितु केवल यही उल्लिखित है कि 'यायिक शक्तियाँ एक सर्वोच्च न्यायालय एवं अन्तर्जमीनस्थ यायालयों में निहित होंगी जिनकी स्थापना समय समय पर कांग्रेस के द्वारा की जायेगी।'¹ अतः संविधान द्वारा सघीय यायपालिका के अन्तर्गत यायालयों की आवश्यकतानुसार स्थापना तथा सर्वोच्च यायानय सहित सघीय यायालयों के यायाधीशों की संख्या निर्धारित करने का अधिकार कांग्रेस को प्रदान किया गया है।

स्मरणीय है कि परिसंघ के संविधान (Articles of the Confederation) में राष्ट्रीय यायपालिका की कोई व्यवस्था नहीं थी। परिसंघ काल में सभी 'यायिक विवादों का निणय राज्यों के 'यायालयों द्वारा किया जाता था। प्रत्येक राज्य की अपनी पथक एवं स्वतन्त्र याय व्यवस्था थी। इस काल में राज्यों के यायालयों द्वारा परस्पर विरोधी निणय दिये जाते थे। फलस्वरूप अस्थिरता एवं अनेक प्रकार की जटिलताएँ उत्पन्न हो जाती थीं। परिसंघ में राष्ट्रीय 'यायालय का अभाव हैमिस्टन की दृष्टि में उसका प्रधान दोष था। हैमिस्टन का कथन था कि विधियों को क्रिया शक्ति देने वाले यायालय के अभाव में विधि का कोई मूल्य नहीं होता है, वह मृत पत्र के सदृश्य है। अतः अमेरिकी संविधान निर्माता ऐसी न्याय व्यवस्था की स्थापना के लिए प्रयत्नशील थे जिससे कि परिसंघकालीन अराजकता एवं अस्थिरता की पुनरावृत्ति न हो एवं स्थायी शासन की स्थापना हो सके। इससे अतिरिक्त 1789 ई. के अमेरिकी संविधान द्वारा सघीय व्यवस्था का अपनाया गया था। अतः सघीय शासन एवं राज्यों के मध्य विवादों का निणय करने हेतु एक स्वतन्त्र निकाय का निष्पक्ष पक्ष की भूमिका निभा सके, यह होना परमावश्यक था। यह दायित्व संविधान निर्माताओं ने सर्वोच्च 'यायालय को सौंपा है। सधियों सम्बन्धी विवादों के निणय का दायित्व राजनीतिक दृष्टि से राज्यों के 'यायालयों का देना उचित नहीं था। अमेरिकी संविधान विनिर्दिष्ट है। उसकी भाषा एवं विभिन्न उपबन्धों के अन्तर्गत एवं व्याख्या सम्बन्धी प्रश्नों का उत्तरा स्वाभाविक है। राज्यों के 'यायालयों को यदि संविधान की व्याख्या का दायित्व सौंपा जाता तो प्रत्येक राज्य के 'यायालय द्वारा भिन्न-भिन्न व्याख्या सम्बन्धी निणय दिये जाते। इससे गतिरोध एवं अराजकता का उत्पन्न हो जाना अस्वाभाविक नहीं होता। अमेरिकी संविधान निर्माता जिस 'यायपूण समाज एवं पूरे राष्ट्रीय एकता के निर्माण के लिए कृतसंकल्प थे, उस दृष्टि से सर्वोच्च 'यायालय की स्थापना एक अनिवार्यता थी।

1 'Judicial power will be vested in one Supreme Court and such inferior courts as the Congress may from time to time ordain and establish'—Article 3 The Constitution of the United States
W M Munro 1947 pp 95 96

सर्वोच्च न्यायालय का संगठन

अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना 1789 ई. में कांग्रेस की विधि के द्वारा की गयी थी। प्रारम्भ में मुख्य-यायाधीश सहित इस न्यायालय में केवल 6 यायाधीश थे। स्मरणीय है, अमेरिकी संविधान द्वारा यायाधीशों की संख्या निश्चित नहीं की गयी है। वह समय-समय पर परिवर्तित होती रही है। 1801 ई. में यायाधीशों की संख्या 5, 1807 ई. में 7, 1837 ई. में 9 एवं 1863 ई. में 10 थी। सन 1866 में इसे कम करके पुनः 7 कर दिया गया था। 1869 ई. में इसे बढ़ाकर 9—एक मुख्य यायाधीश एवं 8 अन्य यायाधीश—निश्चित कर दिया था। उस समय से यही संख्या चली आ रही है।

सर्वोच्च न्यायालय के यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा सीनेट के अनुमोदन से की जाती है। यायाधीशों की नियुक्ति के सन्दर्भ में 'सीनेट का शिष्टाचार' नहीं निभाया जाता है। सीनेट में यायाधीशों की नियुक्ति सम्बन्धी राष्ट्रपति की सभी सिफारिशों को स्वीकार भी नहीं किया है। 1930 ई. में राष्ट्रपति हूवर के द्वारा की गयी जॉन पाकर की नियुक्ति को सीनेट ने उनके श्रम संधि विरोधी दृष्टिकोण एवं नीति विरोधी भावना के कारण अस्वीकृत कर दिया था। राष्ट्रपति यायाधीशों की नियुक्ति करते समय केवल विधिक योग्यता को ही ध्यान में नहीं रखता अपितु क्षेत्रीय एवं धार्मिक भावनाओं तथा राजनीतिक विचारों को भी ध्यान में रखता है। सर्वोच्च न्यायालय के यायाधीशों को सदान्तरणपत्र काल के लिए नियुक्त किया जाता है। 10 वर्ष तक यायाधीश के पद पर कार्य कर चुकने तथा 70 वर्ष की अवस्था प्राप्त करने पर यायाधीशों को स्वेच्छा से पद से त्यागपत्र देने की स्वतन्त्रता है परन्तु महाभियोग द्वारा उन्हें पद से हटाया जा सकता है। अभी तक केवल एक बार 1804 ई. में समुअल चेस नामक यायाधीश पर महाभियोग लगाया गया है और वह भी असफल रहा था। यायाधीशों को समुचित वेतन दिया जाता है। अमेरिकी मुख्य यायाधीश को कोई विशेष अधिकार प्राप्त नहीं है। वह केवल यायाधीशों की अध्यक्षता करता है।

सर्वोच्च न्यायालय का वर्ष में केवल एक ही सत्र अक्टूबर के प्रथम सोमवार से जून के मध्य तक होता है। विवादों की सुनवाई महीने के एक पखवाड़े में मंगलवार, बुधवार, वृहस्पतिवार एवं शुक्रवार को होती है। शनिवार को सभी यायाधीश आपस में मिलकर विवादों पर विचार विमर्श करते हैं और सोमवार को निणय सुनाये जाते हैं। निणय बहुमत से किये जाते हैं। दूसरा पखवाड़ा यायाधीश अध्ययन एवं निणय लिखने में व्यतीत करते हैं। निणय से असहमत रखने वाले यायाधीश अपना विमत (dissenting judgment) दे सकते हैं।

सर्वोच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार²

सर्वोच्च न्यायालय को मौलिक एवं पुनरावेदनीय (appellate) दाना हा प्रकार के क्षेत्राधिकार प्राप्त हैं :

मौलिक या प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत निम्नलिखित विवाद आते हैं

(1) राजदूतों, अन्य सावजनिक मंत्रियों एवं राजनयिक अधिकारियों (Public Ministers and Consuls) से सम्बन्धित विवाद ।

(2) ऐसे समस्त विवाद जिनमें कोई एक राज्य एक पक्ष में हो । अतः वे सभी विवाद जिनमें संयुक्त राज्य अमेरिका एक पक्ष में हो दो या अधिक राज्यों के मध्य विवाद, एक राज्य तथा विदेशी राज्य एवं नागरिक तथा प्रजाजना के मध्य विवाद सर्वोच्च न्यायालय के मौलिक क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आते हैं ।

इनके अतिरिक्त अब सभी निम्नांकित विवाद सर्वोच्च न्यायालय के पुनरावेदनीय क्षेत्राधिकार के अधीन हैं ।

(1) संविधान के अधीन विधि एवं सुनीति (equity), सघीय विधियां एवं संयुक्त राज्य अमेरिका द्वारा सम्पादित संधियां एवं अविव्यक्त की जाने वाली संधियां सम्बन्धी विवाद ।

(2) नौ नौना एवं जलीय यातायात सम्बन्धी विवाद ।

(3) विभिन्न राज्यों के नागरिकों के मध्य विवाद, अब किसी राज्य के अनुदान के सम्बन्ध में एक राज्य में विभिन्न नागरिकों के मध्य विवाद ।

सर्वोच्च न्यायालय को उपरोक्त सभी विवादों में विधि तथा तथ्या (law and facts) के सम्बन्ध में पुनरावेदनीय क्षेत्राधिकार प्राप्त है । परन्तु निम्न मणाय न्यायालयों के निणया अथवा राज्यों के उच्च न्यायालयों के सभी निणया के विरुद्ध सम्बन्धित पक्षों का स्वेच्छापूर्वक सर्वोच्च न्यायालय में पुनरावेदन की सुविधा प्राप्त नहीं है । सम्बन्धित पक्षों को राज्यों के न्यायालयों के विरुद्ध निम्न अवस्थाओं में केवल अपील का अधिकार प्राप्त है (1) उच्च न्यायालय द्वारा जब किसी ऐसी राज्य विधि को रद्द ठहराया गया हो जो सघीय संविधान या कांफ्रेंस की विधि या संयुक्त राज्य अमेरिका द्वारा सम्पादित किसी संधि के विपरीत हो, या (2) राज्यों के उच्च न्यायालय ने किसी सघीय संधि या विधि को अवैध घोषित कर दिया हो । सर्वोच्च न्यायालय का पुनरावेदनीय क्षेत्राधिकार मर्यादित विवादों तक ही सीमित है परन्तु राज्य के उच्च न्यायालयों द्वारा जिन विवादों में सीधे सर्वोच्च न्यायालय में अपील की अनुमति प्रदान कर दी जाती है उन विवादों में सर्वोच्च न्यायालय में सीधे अपील हो

2 Section 2, Article 3 of the Constitution of the United States, 'A Government by the People' U S I S Publications, p 98 and Munro *op cit*, pp 99-113

सकती है। सर्वोच्च 'यायालय के पुनरावेदनीय क्षेत्राधिकार को नियमित करने का अधिकार कांग्रेस को प्राप्त है।

सर्वोच्च 'यायालय को स्वविवेक से उत्प्रेषण आदेश (certiorari orders) जारी करके निम्न 'यायालया से विवाद को अपने समक्ष विचारार्थ मँगाने का भी अधिकार है।

अमेरिकी सर्वोच्च 'यायालय भारतीय 'यायालय की भाँति परामशदायी काय सम्पादित नहीं करता। 'यायाधीश भाशल न कायपालिका का किसी अमृत प्रश्न या विषय पर परामश देने से इकार कर दिया था। उनका मत था कि सर्वोच्च 'यायालय द्वारा राष्ट्रपति को परामश देने का अर्थ यह है कि 'यायपालिका कायपालिका के अधीन है। इसके अतिरिक्त सर्वोच्च 'यायालय द्वारा परामश देना शक्ति-पृथक्करण के सिद्धांत के भी विपरीत है।

मौलिक क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवाद सर्वोच्च 'यायालय में कम ही आते हैं। राजनयिक अधिकारी (diplomatic personnel) अंतर्राष्ट्रीय विधिके नियमों के कारण 'यायालय के क्षेत्राधिकार के अधीन नहीं होते हैं। राजनयिक उ मुक्तियों (diplomatic immunities) से वंचित कुछ निम्न राजनयिक अधिकारियों पर अर्थ सघीय 'यायालयों में मुकदमे चलाये जा सकते हैं जिनको समवर्ती क्षेत्राधिकार प्राप्त होता है। 1925 ई के सुधारों के पश्चात् सर्वोच्च 'यायालय में पुनरावेदनीय विवादों का आना कम हो गया है। सर्वोच्च 'यायालय को सभी अधीनस्थ सघीय 'यायालयों के कार्यों के निरीक्षण का अधिकार प्राप्त है।

अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय एवं न्यायिक पुनरीक्षण

व्यवस्थापिका एवं कायपालिका के कार्यों के सविधान के विपरीत होने की दशा में 'यायालयों को उन्हें अवैधानिक घोषित करने की शक्ति होती है। 'यायालयों के इस अधिकार को यायिक पुनरीक्षण की शक्ति या अधिकार कहते हैं। इस कमी कमी 'यायिक निषेधाधिकार (Judicial Veto) की भी सज्ञा दी जाती है। बय के अनुसार सर्वैधानिक आधार पर शासन के अर्थ अमिकरणा के कार्यों को अवैधानिक घोषित करने की सर्वोच्च 'यायालय की शक्ति को यायिक पुनरीक्षण कहते हैं।³ सरल शब्दों में यायिक पुनरीक्षण से अर्थ विधियाँ एवं शासन के कार्यों का सविधान की व्यवस्था के आधार पर 'यायालय द्वारा परीक्षण है। अमेरिकी सर्वोच्च 'यायालय को प्राप्त यायिक पुनरीक्षण के अधिकार से ब्रिटिश संसद की सर्वोच्चता की भाँति 'यायिक सर्वोच्चता (judicial supremacy) का भ्रम उत्पन्न नहीं होना चाहिए। कमी-कमी

3 Judicial review is 'the power of the highest court of jurisdiction to invalidate, on constitutional grounds the acts of other governmental agency within that jurisdiction'—Berth, L. P. *The Constitution & The Supreme Court*, 1962 p 16

आदेश जारी किया ये परन्तु मारबरी की नियुक्ति सम्बन्धी उक्त आदेश को भेजने के पूर्व ही राष्ट्रपति एडम्स का कार्यकाल समाप्त हो गया था। नवीन राष्ट्रपति जैफरसन एवं सचिव मडोमन ने मारबरी की नियुक्ति सम्बन्धी आदेश को भेजना अस्वीकार कर दिया। इस पर मारबरी ने सर्वोच्च 'यायालय' से राष्ट्रपति के विरुद्ध परमादेश जारी करने की प्रार्थना की। इस विवाद में 1803 ई. में निम्न दत्ते हुए मुख्य 'याया' पीछे मायाल ने कहा था कि "मारबरी को अपनी नियुक्ति सम्बन्धी आदेश प्राप्त करने का अधिकार है परन्तु सर्वोच्च 'यायालय' को यह अधिकार नहीं है कि वह मारबरी को नियुक्ति सम्बन्धी आदेश दिया जाना हेतु परमादेश जारी करे। इसका कारण यह है कि 1789 ई. का जुडीशियल एक्ट सविधान के अनुच्छेद 3 के विपरीत है क्योंकि इस अधिनियम द्वारा सर्वोच्च 'यायालय' के मौलिक क्षेत्राधिकार को अनुच्छेद 3 में उल्लिखित क्षेत्राधिकार की तुलना में वृद्धि की है। अतः उक्त अधिनियम अवधानिक है।" 'यायाधीश' मायाल का यह तर्क था कि "यह निश्चय करना निस्सन्देह 'याय' विभाग का धर्म एवं दायित्व है कि विधियाँ क्या हैं।" इसके अतिरिक्त सविधान लिखित तथा देश की सर्वोच्च विधि है और कांग्रेस की सामान्य विधियाँ संश्लेषण हैं। अतः 'याया-धाया' का यह कर्तव्य है कि वे सविधान का आदर करने हुए विधियों को त्रिधातित करें। यदि कांग्रेस की कोई विधि सविधान की किसी धारा का अतिक्रमण करती है तो वह असंवधानिक है एवं स्वतः ही प्रभावहीन हो जाती है।⁸ इस निम्नयन पूरी तरह यह निश्चित कर दिया कि 'यायपालिका' का यह अधिकार एवं कर्तव्य है कि वह विधानमण्डल एवं कार्यपालिका के कार्यों की सविधान की धारणा की कसौटी पर कम कर उनकी वधानियता के सम्बन्ध में निर्णय दे और यदि कोई विधि या कार्य सविधान की किसी धारा के प्रतिकूल है, तो उस अवैध घोषित कर दे।

इसी तरह का एक अन्य महत्वपूर्ण विवाद मकलाउच बनाम मेरीलैण्ड (1819) (*McCulloch v. Maryland*, 1819) है। 1791 ई. में कांग्रेस ने कुछेक राज्या के तीव्र विरोध के बावजूद भी बैंक स्थापना सम्बन्धी आदेश पारित किया था। इस आदेश के अनुसार राष्ट्रीय बैंक को दशव्यापी क्षेत्राधिकार प्रदान किया गया था एवं इसी के आधार पर मेरीलैण्ड राज्य के बाल्टीमोर नामक नगर में राष्ट्रीय बैंक की एक शाखा स्थापित भी की गयी। 1818 ई. में मेरीलैण्ड राज्य ने अपने राज्य में प्रचलित तथा उस समस्त पत्रमुद्रा पर स्टाम्प कर लगाने की घोषणा की जो मेरीलैण्ड की वकील या उनको शाखाओं द्वारा राज्य में आदेश के समर्थन जारी किये गये थे। सचिव बर की बाल्टीमोर शाखा ने स्टाम्प कर देना अस्वीकार कर दिया। इस पर मेरी

8 "It is emphatically the province and duty of the judicial department to say what the law is. If two laws conflict each other the courts must decide on the operation of each." *Marbury v. Madison* (U S I) S C (1808) Cranch 137

1935 ई. में सर्वोच्च न्यायालय ने राष्ट्रीय औद्योगिक पुनर्व्यवस्था अधिनियम, 1933 ई. (National Industrial Recovery Act, 1933) को उस सीमा तक अवधानिक ठहराया था जहाँ तक कि विधेयक का राज्यों के उद्योगों से सम्बन्ध था। उक्त एक्ट राष्ट्रपति रूजवेल्ट के 'यू डील कार्यक्रम का अंग था। इसके अन्तर्गत राष्ट्रपति को नियम निर्माण की व्यापक शक्तियाँ प्रदान की गयी थी। इस पर यह आपत्ति की गयी कि कांग्रेस द्वारा कायपालिका को नियम निर्माण की विधायी शक्ति प्रदान कर दी गयी है जो वस्तुतः संविधान द्वारा कांग्रेस से अधिष्ठित की गयी है। दूसरे पक्ष ने इसे अधीनस्थ विधि निर्माण बताया और विधायी शक्ति का प्रदत्तिकरण नहीं माना। सर्वोच्च न्यायालय ने सर्वसम्मति से इस व्यवस्था को विधायी शक्ति का प्रदत्तिकरण (delegation) मानते हुए अधिनियम को अवैधानिक (unconstitutional) घोषित कर दिया था।¹³

अमेरिकी संविधान के पाँचवें संशोधन द्वारा यह व्यवस्था की गयी है कि किसी व्यक्ति को विधि की उचित प्रक्रिया (due process of law) के बिना जीवन, स्वतन्त्रता एवं सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जायेगा। यह संशोधन विशुद्ध रूप में सघीय शासन से सम्बन्धित है। 14वें संशोधन द्वारा राज्यों की सरकारों पर भी यह प्रतिबंध लगाया गया है। इस संशोधन का लक्ष्य स्वतन्त्र नागरिकों के रूप में नीग्रो लोगों के अधिकारों की रक्षा करना था। इसके पश्चात् अनेक विवाद सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष प्रस्तुत होते रहे हैं और उसने जीवन, स्वतन्त्रता, सम्पत्ति, व्यक्ति एवं विधि की उचित प्रक्रिया की व्याख्या करके राज्यों एवं केन्द्रीय सरकारों के कार्यक्षेत्र को आवश्यकजनक रूप से सीमित किया है। स्मरणीय है, 1870 ई. एवं 1880 ई. में राष्ट्रपति एवं कांग्रेस के कार्यों का, जिनके द्वारा नीग्रो जाति के लोगों की रक्षा के प्रयत्न किये गये थे, सर्वोच्च न्यायालय ने अवैधानिक ठहराया था।

सर्वोच्च न्यायालय ने अभी तक 80 विवादों में कांग्रेस की विधियाँ एवं उनसे सम्बन्धित विभिन्न उपबन्धों को अवधानिक घोषित किया है और उनमें से भी केवल 8 या 10 विधियाँ को पूरी तरह अवधानिक ठहराया है। स्मरणीय है, कांग्रेस ने 1789 ई. के पश्चात् करीब 70 हजार से भी अधिक विधियाँ पारित की हैं। करीब 30 हजार विधियाँ इनमें से सावजनिक विषयों से सम्बन्धित हैं। स्पष्ट है कि 'न्यायिक पुनरीक्षण का सम्बन्ध यद्यपि थोड़ी सी विधियों से ही रहा है, परन्तु अमेरिकी राजनीतिक जीवन में इसका अप्रत्यक्ष रूप से व्यापक प्रभाव पड़ा है।

सर्वोच्च न्यायालय के 'न्यायिक पुनरीक्षण का सम्बन्ध केन्द्र एवं राज्यों के क्षेत्र एवं अधिकारों तथा मौलिक अधिकारों से है। सर्वोच्च न्यायालय ने वाणिज्य उपबन्ध (Commerce Clause) की व्याख्या तथा निहित शक्तियों के सिद्धांत को विकसित

कर लगाने के लिये विदेशी राज्यों के मध्य वाणिज्य (Commerce) विभाग सर्वोच्च न्यायालय द्वारा सविधान प्रदत्त अधिकारों का सम्मेलन हो सका है। विदेशी राज्यों के मध्य वाणिज्य (Commerce) विभाग सर्वोच्च न्यायालय द्वारा सविधान प्रदत्त अधिकारों का सम्मेलन हो सका है। विदेशी राज्यों के मध्य वाणिज्य (Commerce) विभाग सर्वोच्च न्यायालय द्वारा सविधान प्रदत्त अधिकारों का सम्मेलन हो सका है।

[illegible]

द्वारा वे नाचों में अधिक है। 1938 ई. के पश्चात् धार्मिक स्वतन्त्रता सम्बन्धी अनेक विवादों में सर्वोच्च न्यायालय ने यह नियम दिया है कि नगर एवं राज्यों के द्वारा धार्मिक स्वतन्त्रता का अतिक्रमण किया गया है। सर्वोच्च न्यायालय ने अपने एक नियम में कहा है कि न तो राज्यों की सरकारें और न संघीय सरकार ही चर्च की स्थापना कर सकती है और न वे ऐसी विधियाँ पारित कर सकती हैं जो एक तथा अनेक धर्मों की सहायता और एक धर्म को दूसरे से प्राथमिकता देती हों। सर्वोच्च न्यायालय के एक दूसरे नियम के अनुसार राज्यों के विधानों में विभिन्न धर्मों के प्रतिनिधियों को शिक्षा के दौरान धार्मिक शिक्षा नहीं दी जा सकती है।

विचार एवं भाषण, धर्म एवं समुदाय की स्वतन्त्रताओं के सम्बन्ध में सर्वोच्च न्यायालय का विगत 20 वर्षों में यह दृष्टिकोण रहा है कि इन स्वतन्त्रताओं में हस्तक्षेप एवं दृढ़ सीमित करने वाली विधियाँ का उसी अवस्था में अवधानिक घोषित किया जाना चाहिए जबकि स्पष्ट एवं तात्कालिक सावजनिक सुरक्षा हेतु हस्तक्षेप की अनिवार्यता सिद्ध न होती हो। यायाधीश होम्स (Justice Holmes) इस सिद्धांत के सूत्रधार थे। उनके अनुसार 'इस स्वतन्त्रताओं को सावजनिक हित में ही सीमित करने का स्पष्ट औचित्य हो सकता है।' अतः यह मौलिक अधिकार अधिक सुदृढ़ आधार पर आधारित है। उदाहरणार्थ, 1952 ई. में सर्वोच्च न्यायालय ने चलचित्रों के माध्यम से अभिव्यक्ति (expression) के भाषण एवं प्रेस की स्वतन्त्रता के अंतर्गत स्वीकार किया था। सर्वोच्च न्यायालय के अनेक नियमों का सम्बन्ध रंगभेद से है। सर्वोच्च न्यायालय के नियमों के फलस्वरूप अमेरिकी समाज में नीग्रो जनता की स्थिति में सुधार हुआ है। अमेरिका में काल गोर—श्वेत अमेरिकी एवं नीग्रो जनता के मध्य भेद व्याप्त है। नीग्रो जनता के लिए समाज में पृथक् होटल, विद्यालय आदि हैं। नीग्रो के लिए इस प्रकार की पृथक् व्यवस्थाओं को सर्वोच्च न्यायालय ने अवैधानिक ठहराया है। "स्कूलों में नीग्रो बालकों के लिए पृथक् व्यवस्था का अर्थ सर्वोच्च न्यायालय की दृष्टि में इन बालकों का समान शैक्षणिक सुविधाओं से वंचित कर देना है।" "पृथक्ता एवं समानता के सिद्धांत के लिए एक साथ कोई स्थान नहीं है। पृथक् शिक्षा सुविधाएँ निश्चय ही असमान होती हैं।" पृथक्ता की व्यवस्था विभेद को सिद्ध करती है, यह मत आउन बनाम शिक्षा बोर्ड नामक विवाद में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा व्यक्त किया गया था। नीग्रो स्वतन्त्रता एवं मुक्ति के इतिहास में यह नियम युगान्तरकारी है। इसके पश्चात् समुक्त राज्य अमेरिका में विधि द्वारा पृथक्ता की व्यवस्था का वस्तुतः अंत हो गया है।

सर्वोच्च न्यायालय का महत्व

अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय ने अमेरिकी राष्ट्र के विकास में महत्वपूर्ण भूमिका अदा की है। 1780 ई. के दशक में लघु कृषि प्रधान समाज के लिए जो संविधान निर्मित किया गया था, वह वर्तमान अमेरिकी समाज (जो 13 के स्थान पर 50 राज्यों का

औद्योगिक सघ है) के हितों की पूर्ति कर रहा है। अमेरिका की जनसंख्या में भी कई गुना वृद्धि हो गयी है। वर्तमान परिस्थितियों के अनुकूल संविधान को ढालने में सर्वोच्च न्यायालय का सराहनीय योग है। संघीय शासन की शक्तियाँ में भी वृद्धि हुई है। यह सर्वोच्च न्यायालय द्वारा विकसित 'निहित शक्तियों के सिद्धांत' द्वारा ही सम्भव हुआ है। संघीय बैंक को कर लगाने, ऋण देने, कांग्रेस द्वारा मूल्यों को निर्धारित करने का अधिकार इसी सिद्धांत का परिणाम है। मूल मर्यादात्मक व्यवस्था के अनुसार संघ की इकाइयाँ—राज्य—अधिक शक्तिशाली थी और केन्द्र अपेक्षाकृत कम जोर था। लेकिन आज स्थिति उलट गयी है। इसका श्रेय सर्वोच्च न्यायालय के निणयों को है। वाणिज्य द्वारा सम्बन्धी विवादों में सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निणयों में कांग्रेस द्वारा पारित अन्तःराज्यीय एवं विदेशी सभी प्रकार के व्यापार सम्बन्धी विधियों को वैधानिक ठहराया है, भले ही व्यापार रेल, तार, रेडियो, हवाई जहाज, जलपोत द्वारा किया गया हो। संक्षेप में, सर्वोच्च न्यायालय ने संविधान को परिवर्तित परिस्थितियों के अनुकूल विकसित किया है। इसके अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय संविधान का संरक्षक एवं मौलिक अधिकारों का जामरूप रक्षक है और उसने व्यवस्थापिका के अतिरिक्त से कार्यपालिका के अधिकारों की रक्षा की है।

परन्तु 19वीं सदी एवं 1935 ई. तक अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय मध्यम वर्ग के सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकारों की रक्षा करता रहा था और माधारण जनता के अधिकारों की तुलना में सर्वोच्च न्यायालय सम्पत्ति एवं सम्पत्तिशालियों का गढ़ सिद्ध हुआ था। इस काल में सर्वोच्च न्यायालय ने आप-कर, 'यूनितेड वेल्थ्स एंड लैम्स' के सीमित घण्टों सम्बन्धी विधियों को अवधानिक घोषित करते हुए दामता को उचित ठहराया था। आलोचकों का मत है कि सर्वोच्च न्यायालय ने प्रगतिशील विधेयों का विरोध किया था। वस्तुतः इस काल में वह लोकतन्त्र की कम रुढ़िवादी अधिक था।

ब्रोगन, लास्की, लुई ब्रोदा एवं एडम ड्यूबस ने सर्वोच्च न्यायालय के 'यायिक पुनरीक्षण' के अधिकार की तीव्र आलोचना की है। 'यायिक पुनरीक्षण' की शक्ति के कारण सर्वोच्च न्यायालय तृतीय सदन (Third Chamber) बन गया है। न्यायालय को संविधान की व्याख्या के अधिकार प्राप्त होने के कारण 'यायाधोश ह्यूज' (Hughes) के अनुसार संविधान वही है जो 'यायाधोश' उस कहते हैं।¹⁵ यायाधोश फेंकफेटर ने तो यही तर्क कहा था कि सर्वोच्च न्यायालय ही संविधान है।¹⁶ अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय की अत्यधिक शक्ति का 'यायिक अत्याचार' (judicial tyranny) की

15 "We are under a Constitution but the Constitution is what the judges say it is"—Hughes, cited by A. C. Kapoor *Select Constitutions*, 1965, p. 357

16 "The Supreme Court is the Constitution"—Justice Frankfurter, cited by A. C. Kapoor *op cit*, p. 357

सजा दी गयी है। इस अत्याचार का एक बड़ा कारण यह है कि यायाधीश अपने को परिवर्तित सामाजिक परिस्थितियाँ एवं तदजनित आवश्यकताओं के अनुकूल परिवर्तित या ढालने में असफल रहते हैं। अधिकांश यायाधीश बूढ़े होते हैं, वे पूर्व निर्धारित सामाजिक एवं आर्थिक धारणाओं में बँधे होते हैं। उनका परित्याग करना उनके लिए सम्भव नहीं होता है, फलस्वरूप वे सामाजिक आवश्यकता को समझने में असफल रहते हैं और प्रगतिशीलता के मार्ग में अवरोध बन जाते हैं।

सर्वोच्च न्यायालय के सुधार के प्रयत्न

सर्वोच्च न्यायालय और कांग्रेस या राष्ट्रपति के मध्य कशमकश कभी-कभी अवाञ्छनीय स्थिति उत्पन्न कर देती है। इस प्रकार का एक संघर्ष 1895 ई. में हुआ था। उस समय न्यायालय ने यह निर्णय दिया था कि शासन आय कर नहीं लगा सकता है। सर्वोच्च न्यायालय की इस निर्णय के कारण तीव्र आलोचना हुई है। ड्रेड स्काट (Dred Scott) विवाद¹⁷ में दिये गये निर्णय में सर्वोच्च न्यायालय ने नीग्रो की स्वतन्त्रता को स्वीकार नहीं किया था। अब्राहम लिंकन ने इस निर्णय को विवेकहीन, असंगत एवं राजनीतिक दृष्टिकोण से प्रेरित बताया था। इन सब कारणों से यह अनुभव किया गया था कि यायाधीशों की स्वतन्त्रता एवं लोकमत को समन्वित एवं सम्बन्धित करने की किसी न किसी प्रकार की कोई व्यवस्था होनी चाहिए। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने अपने यू डील कार्यक्रम के सदन में ऐसा ही मत व्यक्त किया था। उनका कथन था कि यदि सर्वोच्च न्यायालय यायिक पुनरीक्षण के अधिकार के कारण तृतीय सदन बना रहा तो देश की प्रगति तथा लोक न्यायकारी राज्य के विकास के अवरोध हो जाने की सम्भावना है। सर्वोच्च न्यायालय को उपरोक्त उल्लिखित आय कर सम्बन्धी निर्णय का निष्प्रभावी करने के लिए 16वाँ संशोधन पारित करना पड़ा था। सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय सदैव वैधानिकता से सम्बन्धित नहीं होते। अनेक अवसरों पर सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों में राजनीतिक पुट होता है। इस स्थिति को रोकने के लिए सर्वोच्च न्यायालय के संगठन एवं कार्यपद्धति सम्बन्धी सुधार के बारे में अनेक सुझाव दिये गये हैं, यथा—विधियाँ को अवधानिक घोषित करने वाले निर्णय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा बहुमत की अपेक्षा कुल सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से दिये जान चाहिए। एक अन्य सुझाव के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अवधानिक घोषित की गयी विधियाँ को कांग्रेस को पुनः उसी प्रकार पारित करने का अधिकार होना चाहिए जिस प्रकार कि राष्ट्रपति द्वारा अस्वीकृत विधियों को कांग्रेस पुनः पारित कर सकती है। यायिक पुनरीक्षण की शक्ति को ही समाप्त कर देने के भी सुझाव दिये गये हैं। यह सभी सुझाव क्रियावित नहीं हो सके हैं और न इनके क्रियावित हान की कोई आशा ही है क्योंकि अमेरिकी जनता को बहुमत में कोई आस्था नहीं है। अतः बन

एव पेल्टासन 'आर्थिक पुनर्ीक्षण सं युक्त स्वतंत्र न्यायपालिका का विधानमण्डल एवं जनता के बहुमत के सम्भावित हस्तक्षेप के विरुद्ध एक संस्थागत व्यवस्था मानते हैं।

1937 ई. में अमेरिकी राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने सर्वोच्च न्यायालय के सुधार के सम्बन्ध में प्रस्ताव उपस्थित किये थे। 1933 ई. में फ्रैंकलिन डी. रूजवेल्ट राष्ट्रपति बने थे। उस समय विश्वव्यापी आर्थिक मंदी के सम्भावनाओं से अमेरिकी अर्थ व्यवस्था जर्जर हो रही थी। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने इस स्थिति का सामना करने के लिए एक महत्वाकांक्षी कार्यक्रम प्रस्तुत किया था। यही 'यू. डील' कार्यक्रम कहलाता है। इस कार्यक्रम के अंतर्गत कांग्रेस ने अनेक विधियाँ पारित की थीं। इस कार्यक्रम से सम्बंधित विधियों का इनसे प्रभावित विभिन्न हितों द्वारा न्यायालय में चुनौती दी गयी तथा सर्वोच्च न्यायालय ने इनमें से बारह विधियाँ को अवधानिक घोषित किया था। राष्ट्रपति रूजवेल्ट इससे क्षुब्ध हो गये। उन्होंने सर्वोच्च न्यायालय के विरोध को निःप्रभावी करने के लिए एक प्रस्ताव उपस्थित किया जिसके अनुसार प्रत्येक ऐसे न्यायाधीश के स्थान पर जो 10 वर्ष तक पद पर कार्य कर चुका हो तथा 70 वर्ष की आयु पार कर चुका हो, एक अतिरिक्त न्यायाधीश नियुक्त करने का अधिकार राष्ट्रपति को देने का प्रस्ताव था, बशर्ते न्यायाधीशों की कुल संख्या 15 से अधिक न हो जाय। इस प्रस्ताव का उद्देश्य सर्वोच्च न्यायालय में नवीन रक्त का समावेश करना तथा उसे रुढ़िवादी होने से रोकना था। राष्ट्रपति के प्रस्तावों का तीव्र विरोध किया गया और अंत में वे अस्वीकार कर दिये गये। परंतु कांग्रेस ने एक विधि पारित की जिसके अनुसार न्यायाधीशों को 10 वर्ष की सेवा के पश्चात् 70 वर्ष की आयु पर संवैतनिक पदनिवृत्ति की व्यवस्था थी। यद्यपि रूजवेल्ट अपने प्रस्ताव को पारित न कर सकें परंतु उपरोक्त विधि में उनका उद्देश्य पूर्ण हो गया। यह सत्य है कि सर्वोच्च न्यायालय ने अमेरिकी जनता एवं राष्ट्र की प्रशासकीय सेवा की है। वह शासनतंत्र का संतुलन चक्र है। उसने संविधान की देश की सर्वोच्च विधि के रूप में रक्षा एवं व्याख्या की है। यह विश्व का महानतम न्यायिक संगठन एवं अमेरिकी राजनीतिक प्रणाली का एक सशक्त तत्व है। सात्त्विकी के अनुसार अमेरिकी संघीय न्यायालय विशेषकर सर्वोच्च न्यायालय का जितना सम्मान है उतना ही संयुक्त राज्य अमेरिका के जीवन में उसका प्रभाव भी है। यह कहना अतिशयोक्तिपूर्ण नहीं होगा कि अमेरिकी इतिहास (सर्वोच्च न्यायालय) द्वारा दिये गये संघीय निष्पत्ति पर विचार के अभाव में अपूर्ण रहगा।¹⁸

18 'The respect in which the federal courts and above all, the Supreme Court are held is hardly surpassed by the influence they exert on the life of the United States. It is not excessive to say that American history would be incomplete without a careful consideration of them'—Laski *The American Democracy*, 1953, p. 110

29

भारतीय न्यायपालिका [THE INDIAN JUDICIARY]

संयुक्त राज्य अमेरिका की भांति भारत में केन्द्र एवं राज्यों की पृथक् एवं दुहरी न्यायपालिका नहीं है। भारतीय न्यायपालिका एकीकृत (integrated) है जिसके शीर्ष पर भारतीय सर्वोच्च न्यायालय है और उसके नीचे प्रत्येक राज्य में एक उच्च न्यायालय तथा राज्यों में जिला-स्तरीय पर जिला न्यायालय एवं उप जिला न्यायालय होते हैं। मुंसिफ की अदालतें न्यायपालिका की छोटी अदालतें हैं। इसके अतिरिक्त जज मजिस्ट्रेट भी अपराधिक विवादों का निगम करते हैं। जिला न्यायालय के न्यायाधीश एवं मुंसिफ तथा जज मजिस्ट्रेट (प्रथम एवं द्वितीय श्रेणी) लोक सेवा आयोग द्वारा प्रतियोगी परीक्षाओं के माध्यम से राज्य सरकार द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। जिला न्यायालय तक मुंसिफ अधिकारियों की पदोन्नति होती रहती है। वरिष्ठता एवं योग्यता पदोन्नति के मुख्य आधार हैं। ग्राम पंचायत न्यायालय सबसे छोटी अदालत है।

भारतीय सर्वोच्च न्यायालय

भारतीय सर्वोच्च न्यायालय देश की न्यायपालिका के शीर्ष पर स्थित है तथा यह सर्वोच्च एवं एकमात्र संघीय न्यायालय है। संविधान द्वारा सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या मुख्य न्यायाधीश सहित 8 निर्धारित थी और संसद को इस संख्या में वृद्धि का अधिकार दिया गया था। 1960 ई. के संशोधन के अनुसार मुख्य न्यायाधीश सहित कुल न्यायाधीशों की संख्या 14 निश्चित की गयी है। अस्थायी न्यायाधीशों की नियुक्ति की भी व्यवस्था है। सभी न्यायाधीशों को राष्ट्रपति नियुक्त करता है। लेकिन मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति करते समय राष्ट्रपति सर्वोच्च न्यायालय अथवा उच्च न्यायालयों के ऐसे न्यायाधीशों से परामर्श लेता है जिनसे वह इस सम्बन्ध में परामर्श करना उचित समझता है तथा मुख्य न्यायाधीश से वह अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति के सम्बन्ध में परामर्श करता है। संविधान द्वारा निर्धारित न्याया-

धीशा की योग्यताएँ निम्नवत् हैं¹ वह भारत का नागरिक हो, कम से कम 5 वष तक किसी उच्च न्यायालय में न्यायाधीश रह चुका हो अथवा किसी उच्च न्यायालय में कम से कम 10 वष तक अधिवक्ता के रूप में कार्य कर चुका हो या राष्ट्रपति की दृष्टि में विख्यात विधिविज्ञ (Eminent Jurist) हो। सर्वोच्च न्यायालय का न्यायाधीश 65 वष तक पदासीन रहता है। इसके पूर्व उसे स्वयं त्यागपत्र देकर पद में पृथक् होने का अधिकार है। कदाचार एवं असमर्थता के कारण ससद महामियोग लगाकर न्यायाधीशों को पदच्युत कर सकती है। महामियोग के स्वीकृत होने के लिए तत्सम्बन्धी प्रस्ताव को ससद के एक ही सत्र में दोनों सदन द्वारा पृथक् पृथक् रूप में सदनो के कुल सदस्यों की संख्या के स्पष्ट बहुमत एवं उपस्थित सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से पारित होना चाहिए। इस प्रकार महामियोग प्रस्ताव के पारित होने पर भारतीय न्यायाधीश का पद से पृथक् करने का अधिकार राष्ट्रपति का प्राप्त हो जाता है। मुख्य न्यायाधीश को 5 हजार एवं अन्य न्यायाधीशों को 4 हजार रुपये मासिक वेतन दिया जाता है, बिना किराये का सरकारी आवास प्राप्त होता है तथा समुचित भत्ते की व्यवस्था होती है एवं अन्य सुविधाएँ भी प्राप्त हैं। न्यायाधीशों के वेतन, भत्ते एवं अन्य सुविधाओं में उनके कार्यकाल में कोई कमी नहीं की जा सकती। अवकाश ग्रहण करने के पश्चात् सर्वोच्च न्यायालय का कोई भी न्यायाधीश किसी भी भारतीय न्यायालय में वकालत नहीं कर सकता। उनके वेतनादि भारतीय सचिव विधि पर भार होते हैं। महामियोग की कठिन व्यवस्था करके न्यायाधीशों को कार्यकाल सम्बन्धी सुरक्षा प्रदान की गयी है। अन्य व्यवस्थाओं से न्यायाधीशों को आर्थिक चिन्ताओं से मुक्त होकर स्वतन्त्रता एवं निर्भीकतापूर्वक अपने दायित्व को सम्पादित करने के अवसर प्रदान किये गये हैं।

सर्वोच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार एवं शक्तियाँ

सर्वोच्च न्यायालय का व्यापक क्षेत्राधिकार एवं अन्य शक्तियाँ प्राप्त हैं

1 मूलिक या प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार (Original Jurisdiction)

उस निम्न प्रकार के विवादों में मूलिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है

- (i) भारत सरकार तथा एक या एक से अधिक राज्यों के मध्य विवाद,
- (ii) राज्य या राज्या तथा एक या अधिक राज्यों के मध्य विवाद
- (iii) राज्यों के मध्य संवैधानिक विषयों सम्बन्धी विवाद, एवं
- (iv) संविधान के त्रिमास्य के पूर्व सम्पादित संधि या सनद की व्यवस्था से सम्बन्धित विवाद।²

उपराक्त विवादों में केवल सर्वोच्च न्यायालय का ही मूलिक क्षेत्राधिकार प्राप्त

1 The Union Judiciary, Ch IV Articles 124, 126 and 127

2 अनुच्छेद 131

है, परंतु मौलिक अधिकारों सम्बन्धी विवादों में सर्वोच्च न्यायालय के साथ साथ उच्च न्यायालयों को भी मौलिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है। यदि वादी चाहे तो मौलिक अधिकारों सम्बन्धी विवाद को सर्वप्रथम उच्च न्यायालय में या सर्वोच्च न्यायालय में भी प्रस्तुत कर सकता है। अतः मौलिक अधिकारों के सम्बन्ध में सर्वोच्च न्यायालय को राज्यों के उच्च न्यायालयों के साथ समवर्ती क्षेत्राधिकार प्राप्त है। मौलिक अधिकारों के रक्षण न्यायालय विभिन्न प्रकार के लेख (Writs) अर्थात् बन्दी प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus), परमादेश (Mandamus), प्रतिशेष (Prohibition), अधिकार पृच्छा (Quo warranto) एवं उत्प्रेषण (Certiorari) जारी करने का अधिकार प्राप्त है।

2 पुनरावेदनीय (अपीलीय) क्षेत्राधिकार (Appellate Jurisdiction)

भारतीय सर्वोच्च न्यायालय देश का अंतिम पुनरावेदनीय न्यायालय है।¹ इसे राज्यों के उच्च न्यायालयों के निणयों के विरुद्ध दीवानी एवं फौजदारी विवादों में अपील सुनने का अधिकार प्राप्त है। स्वतः व्रता के पूर्व उच्च न्यायालयों के निणयों के विरुद्ध अपीलें प्रीवी परिषद द्वारा सुनी जाती थी। परंतु 1949 ई. में प्रीवी परिषद के क्षेत्राधिकार के उन्मूलन के फलस्वरूप वहां अपीलें जाना बंद हो गया है तथा संविधान द्वारा सर्वोच्च न्यायालय को सभी विवादों में अंतिम अपीलीय क्षेत्राधिकार प्रदान किये गये हैं। सर्वोच्च न्यायालय स्वयं अपने आदेशों एवं निणयों पर पुनर्विचार कर सकता है परंतु उसके निणय के विरुद्ध अपील नहीं की जा सकती है। इसके अपीलीय क्षेत्राधिकार को निम्न चार भागों में विभाजित किया जाता है—दीवानी, अपराधिक (फौजदारी), संवैधानिक एवं विशिष्ट।

(1) दीवानी—केवल उही दीवानी विवादों की अपील की जा सकती है जिनका सम्बन्ध 20 हजार रुपये की धनराशि या जायदाद से हो तथा सर्वोच्च न्यायालय द्वारा तत्सम्बन्धी प्रमाण-पत्र प्रदान किया गया हो। लेकिन उच्च न्यायालय के किसी ऐसे निणय के विरुद्ध सर्वोच्च न्यायालय में अपील नहीं की जा सकती जो केवल एक आयाधीश द्वारा दिया गया है।

(2) अपराधिक—उच्च न्यायालयों के निम्न अपराधिक विवादों के निणयों के विरुद्ध सर्वोच्च न्यायालय में अपील सम्भव है—(अ) ऐसा विवाद जिसमें उच्च न्यायालय द्वारा नीचे की अदालत के ऐसे निणय को जिसमें अपराधी को अपराध से मुक्त किया गया हो, रद्द करके अभियुक्त को मृत्युदण्ड दिया हो, (ब) किसी अधीन एवं निम्न न्यायालय में चल रहे विवाद को अपने यहाँ मँगाकर उच्च न्यायालय में मृत्युदण्ड दिया हो, या (स) उच्च न्यायालय ने विवाद को सर्वोच्च न्यायालय में अपील

के योग्य प्रमाणित किया हो। समद का सर्वोच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार को विस्तृत करने की शक्ति प्राप्त है।

(111) सचचानिक—सर्वोच्च न्यायालय में ऐसे सभी दीवानी, अपराधिक या अन्य विवादों के उच्च न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील हो सकती हैं जिनके सम्बन्ध में उच्च न्यायालय ने यह प्रमाणित किया हो कि सम्बन्धित विवाद में विधि एवं सविधान की व्याख्या सम्बन्धी कोई महत्वपूर्ण प्रश्न निहित है।⁴ यदि उच्च न्यायालय द्वारा ऐसा प्रमाण-पत्र देना अस्वीकार कर दिया गया है और सर्वोच्च न्यायालय यह अनुमति करता है कि सम्बन्धित विवाद में सविधान सम्बन्धी विधि का कोई प्रश्न निहित है तो वह अपील को विशेष अनुमति प्रदान कर सकता है।⁵ जब उच्च न्यायालय के निर्णय के विरुद्ध सर्वोच्च न्यायालय विशेष अपील की अनुमति प्रदान कर देता है तो सम्बन्धित पक्ष इस आधार पर अपील कर सकता है कि उच्च न्यायालय द्वारा सविधान सम्बन्धी विधि की गलत व्याख्या की गयी है। नवीन आधारों पर भी सर्वोच्च न्यायालय विशेष अनुमति देने का पक्षपोषण कर सकता है। स्पष्ट है, सविधान की व्याख्या का अंतिम अधिकार सर्वोच्च न्यायालय को है। स्मरणीय है कि तथ्या एवं किसी ऐसी विधि की व्याख्या (जो सविधान की व्याख्या से सम्बन्धित नहीं है) के सम्बन्ध में विशेष अपील की अनुमति के आधार पर सर्वोच्च न्यायालय में अपील नहीं की जा सकती है। किसी सचचानिक प्रश्न सम्बन्धी विवाद की सुनवाई 5 न्यायाधीशों की पीठ के द्वारा की जाती है।

(112) विशिष्ट—सर्वोच्च न्यायालय को यह अधिकार भी है कि वह सैनिक न्यायालयों (Courts Martial) के अतिरिक्त भारत के किसी भी न्यायालय या न्यायाधिकरण के विरुद्ध अपील की विशेषानुमति प्रदान कर सकता है एवं अपील को सुन सकता है।⁶

उपरोक्त अपीलीय क्षेत्राधिकार के अध्ययन से यह स्पष्ट है कि सर्वोच्च न्यायालय में अपील के तीन मार्ग हैं (1) उच्च न्यायालय के प्रमाण पत्र द्वारा, (2) सर्वोच्च न्यायालय की विशेषानुमति द्वारा (special leave to appeal) एवं (3) स्वाधिकार द्वारा (as a matter of right)।

सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा अपील की विशेषानुमति—सर्वोच्च न्यायालय को भारत के किसी भी न्यायालय या न्यायाधिकरण के विरुद्ध अपील की अनुमति देने का स्वविवेकीय अधिकार प्राप्त है, फलस्वरूप सर्वोच्च न्यायालय का व्यापक अधिकार प्राप्त हो गये हैं। इस अधिकार का अर्थ यह है कि पुनरावेदनीय व्यवस्था के अधीन

4 अनुच्छेद 132 (i)

5 अनुच्छेद 132 (ii)

6 अनुच्छेद 136

अपील न कर सकने पर' एव उच्च यायालय द्वारा पुनरावेदन के लिए प्रमाण पत्र अस्वीकृत करने पर भी सर्वोच्च 'यायालय को अपील की अनुमति देन का अधिकार प्राप्त है । यायालय द्वारा विशेषानुमति प्रदान करने पर कोई सर्वैधानिक प्रतिबन्ध नहीं है और यह पूर्णतः सर्वोच्च 'यायालय के स्वविवेक पर आधारित है । सर्वोच्च 'यायालय ने भारत बैंक कमचारी विवाद के सदन में इस पर विचार किया था कि पुनरावेदन की विशेषानुमति के अतगत औद्योगिक 'यायाधिकरण भी आते हैं या नहीं ? इस सम्बन्ध में सर्वोच्च 'यायालय का यह मत था कि 'यायाधिकरण से तात्पर्य न्यायिक काम सम्पादित करने वाले निकाय से है । सर्वोच्च 'यायालय ने रामकृष्ण बोस बनाम बिन्दोद कानूनगो नामक विवाद में राज्य विधानमण्डल के इस निणय का अस्वीकार कर दिया था कि जन प्रतिनिधित्व अधिनियम जैसे अधिनियमों के अतगत गठित 'यायाधिकरणों के निणय अंतिम होंगे । सर्वोच्च 'यायालय के मतानुसार अनुच्छेद 136 के अतगत उसे प्राप्त क्षेत्राधिकार को राज्य विधानमण्डल द्वारा सीमित नहीं किया जा सकता ।

विशेषानुमति सम्बन्धी अनुच्छेद का क्षेत्र व्यापक है और इसकी कोई निश्चित सीमा निर्धारित नहीं की जा सकती । इसका प्रयोग विचारपूर्वक किया जाना अपेक्षित है अतः सर्वोच्च 'यायालय अपील की विशेषानुमति विशिष्ट परिस्थितियों तथा गम्भीर अ'याय की अवस्था में ही प्रदान करता है ।

3 परामशदायी क्षेत्राधिकार (Advisory Jurisdiction)

राष्ट्रपति को सावजनिक महत्व से सम्बन्धित किसी तथ्य या विधि सम्बन्धी प्रश्न पर सर्वोच्च 'यायालय का परामश प्राप्त करने का अधिकार है एव ऐसे प्रश्नों को वह सर्वोच्च 'यायालय का मत जानने के लिए भेज सकता है ।⁷ भाग 'ख' राज्या में हुई किसी भी सन्धि, सनद एव अ'य शासकीय पत्र (document) सम्बन्धी विवाद पर राष्ट्रपति सर्वोच्च 'यायालय से परामश ले सकता है । 'यायालय के द्वारा प्रदत्त परामश राष्ट्रपति पर बंधनकारी नहीं है । अभी तक राष्ट्रपति द्वारा निम्न जबसरा पर सर्वोच्च 'यायालय से परामश मागा गया है (1) 1951 ई में दिल्ली विधि अधिनियम (1912), अजमेर मारवाड (एक्सटेंशन ऑफ लॉज) अधिनियम (1947) तथा भाग 'ख' राज्य अधिनियम (1950) की वैधता के सम्बन्ध में मत, (2) केरल शिक्षा विधेयक 1957 ई की वैधता सम्बन्धी मत, (3) 1958 ई में भारत एव पाक प्रधान मंत्रियों के मध्य वेल्बारी क्षेत्र का पाकिस्तान को हस्तांतरित करने सम्बन्धी समझौते सम्बन्धी मत । प्रश्न यह था कि क्या इस समझौते के क्रियाव्ययन के लिए सर्वैधानिक

7 अनुच्छेद 132-135

8 अनुच्छेद 143

न माय प्रमाणित किया है। तब भी मर्यादा यायालय न क्षमाधिकार को विस्तृत करनी सक्ति प्राप्त है।

(iii) सम्बन्धित—सर्वोच्च यायालय में एक मना दीवानी, अपराधिक या अन्य विवादों में उच्च यायालयों में निषेध व विरुद्ध अपीलें हो सकती हैं जिनके सम्बन्ध में उच्च यायालयों में यह प्रमाणित किया है कि सम्बन्धित विवाद में विधि एवं सविधान की ध्यास्या सम्बन्धी कोई महत्वपूर्ण प्रश्न निहित है।⁴ यदि उच्च यायालय द्वारा ऐसा प्रमाण-पत्र दाता अस्वीकार कर दिया गया है और सर्वोच्च यायालय यह अनुमति करता है कि सम्बन्धित विवाद में सविधान सम्बन्धी विधि का कोई प्रश्न निहित है तो यह अपील की विशेष अनुमति प्रदान कर सकता है।⁵ जब उच्च यायालय व निषेध व विरुद्ध सर्वोच्च यायालय विशेष अपील की अनुमति प्रदान कर देता है तो सम्बन्धित पक्ष इस आधार पर अपील कर सकता है कि उच्च यायालय द्वारा सविधान सम्बन्धी विधि की गलत ध्यास्या की गयी है। नवीन आधारों पर भी सर्वोच्च यायालय विशेष अनुमति देने का पक्षपोषण कर सकता है। स्पष्ट है, सविधान की ध्यास्या का अंतिम अधिकार सर्वोच्च यायालय को है। स्मरणीय है कि तथ्या एवं किसी ऐसी विधि की ध्यास्या (जो सविधान की ध्यास्या से सम्बन्धित नहीं है) के सम्बन्ध में विशेष अपील की अनुमति के आधार पर सर्वोच्च यायालय में अपील नहीं की जा सकती है। किसी मर्यादित प्रश्न सम्बन्धी विवाद की सुनवाई 5 यायापीठा की पीठ के द्वारा की जाती है।

(iv) विशिष्ट—सर्वोच्च यायालय को यह अधिकार भी है कि वह सैनिक यायालयों (Courts Martial) के अतिरिक्त भारत के किसी भी यायालय या न्यायाधिकरण के विरुद्ध अपील की विशेषानुमति प्रदान कर सकता है एवं अपील को सुन सकता है।⁶

उपराक्त अपीलीय क्षमाधिकार के अध्ययन से यह स्पष्ट है कि सर्वोच्च यायालय में अपील के तीन मांग हैं (1) उच्च यायालय के प्रमाण पत्र द्वारा (2) सर्वोच्च यायालय की विशेषानुमति द्वारा (special leave to appeal) एवं (3) स्वाधिकार द्वारा (as a matter of right)।

सर्वोच्च यायालय के द्वारा अपील की विशेषानुमति—सर्वोच्च यायालय को भारत के किसी भी यायालय या यायाधिकरण के विरुद्ध अपील की अनुमति देने का स्वविवेकीय अधिकार प्राप्त है, फनस्वरूप सर्वोच्च यायालय को व्यापक अधिकार प्राप्त हो गये हैं। इस अधिकार का अर्थ यह है कि पुनरावेदनीय व्यवस्था के अधीन

4 अनुच्छेद 132 (1)

5 अनुच्छेद 132 (ii)

6 अनुच्छेद 136

अपील न कर सकने पर⁷ एव उच्च 'यायालय' द्वारा पुनरावेदन के लिए प्रमाण पत्र अस्वीकृत करने पर भी सर्वोच्च 'यायालय' को अपील की अनुमति देने का अधिकार प्राप्त है। 'यायालय' द्वारा विशेषानुमति प्रदान करने पर कोई सर्वैधानिक प्रतिबंध नहीं है और यह पूर्णतः सर्वोच्च 'यायालय' के स्वविवेक पर आधारित है। सर्वोच्च 'यायालय' ने भारत के कमचारी विवाद के सन्दर्भ में इस पर विचार किया था कि पुनरावेदन की विशेषानुमति के अन्तर्गत औद्योगिक 'यायाधिकरण' भी आते हैं या नहीं? इस सम्बन्ध में सर्वोच्च 'यायालय' का यह मत था कि 'यायाधिकरण' से तात्पर्य 'यायिक' कार्य सम्पादित करने वाले निकाय से है। सर्वोच्च 'यायालय' ने रामकृष्ण बोस बनाम बिनोद कानूनगो नामक विवाद में राज्य विधानमण्डल के इस निणय को अस्वीकार कर दिया था कि जन प्रतिनिधित्व अधिनियम जैसे अधिनियमों के अन्तर्गत गठित 'याया-धिकरणों' के निणय अन्तिम होंगे। सर्वोच्च 'यायालय' के मतानुसार अनुच्छेद 136 के अन्तर्गत उसे प्राप्त क्षेत्राधिकार को राज्य विधानमण्डल द्वारा सीमित नहीं किया जा सकता।

विशेषानुमति सम्बन्धी अनुच्छेद का क्षेत्र व्यापक है और इसकी कोई निश्चित सीमा निर्धारित नहीं की जा सकती। इसका प्रयोग विचारपूर्वक किया जाना अपेक्षित है अतः सर्वोच्च 'यायालय' अपील की विशेषानुमति विशिष्ट परिस्थितियाँ तथा गम्भीर अपाय की अवस्था में ही प्रदान करता है।

3 परामशदायी क्षेत्राधिकार (Advisory Jurisdiction)

राष्ट्रपति का सावजनिक महत्व से सम्बन्धित किसी तथ्य या विधि सम्बन्धी प्रश्न पर सर्वोच्च 'यायालय' का परामश प्राप्त करने का अधिकार है एव ऐसे प्रश्नों को वह सर्वोच्च 'यायालय' का मन जानने के लिए भेज सकता है।⁸ भाग 'ख' राज्यों से हुई किसी भी सन्धि, सन्ध एव अन्य शासकीय पत्र (document) सम्बन्धी विवाद पर राष्ट्रपति सर्वोच्च 'यायालय' से परामश ले सकता है। 'यायालय' के द्वारा प्रदत्त परामश राष्ट्रपति पर बंधनकारी नहीं है। अभी तक राष्ट्रपति द्वारा निम्न अवसरों पर सर्वोच्च 'यायालय' से परामश माँगा गया है (1) 1951 ई में दिल्ली विधि अधिनियम (1912), अजमेर मारवाड़ (एक्सटेंशन ऑफ सॉज) अधिनियम (1947) तथा भाग 'ख' राज्य अधिनियम (1950) की वधता के सम्बन्ध में मत, (2) केरल शिक्षा विधेयक 1957 ई की वधता सम्बन्धी मत, (3) 1958 ई में भारत एवं पाक प्रधान-मंत्रियों के मध्य वेस्वारी क्षेत्र को पाकिस्तान को हस्तांतरित करने सम्बन्धी समझौते सम्बन्धी मत। प्रश्न यह था कि क्या इस समझौते के क्रिया-व्ययन के लिए संवैधानिक

7 अनुच्छेद 132-135

8 अनुच्छेद 143

समापन आवश्यक है ? (4) 1964 ई. में उत्तर प्रदेश में व्यवस्थापिका एवं उच्च न्यायालय के मध्य उत्पन्न विवाद के सन्दर्भ में।

सर्वोच्च न्यायालय द्वारा परामर्शदायी विवादों में सुनौ अदालत में बहुमत का आधार पर निर्णय दिया जाता है। यदि कोई न्यायाधीश बहुमत में निर्णय से असहमत रहता है तो वह अपना पृथक् निर्णय दे सकता है। ऐसे विवादों की सुनवाई सर्वोच्च न्यायालय के पांच न्यायाधीशों की पीठ (Bench) द्वारा की जाती है।

सर्वोच्च न्यायालय का परामर्शदायी क्षेत्राधिकार प्रदान करना तीव्र विवाद का विषय रहा है। संविधान विभागात्ता ने सभी तर्कों की समीक्षा करने के पश्चात् ही इसके पक्ष में निर्णय लिया था। महत्व की बात यह है कि सर्वोच्च न्यायालय के परामर्शदायी निर्णय राष्ट्रपति पर बाधकारी नहीं हैं परन्तु न्यायालय द्वारा जो भी निर्णय दिया गया है उन्हें शासन द्वारा समुचित मायता प्रदान की गयी है। देश के सभी न्यायालयों के लिए इस निर्णय का विशेष महत्व होता है।

4 अभिलेख न्यायालय (Court of Record)

भारतीय सर्वोच्च न्यायालय एक अभिलेख न्यायालय है एवं ऐसे न्यायालय को प्राप्त सभी शक्तियाँ इस न्यायालय को भी प्राप्त हैं।⁹ अभिलेख न्यायालय के दो आशय होते हैं (1) अभिलेख न्यायालय के सभी निर्णय एवं कार्य समस्त न्यायालयों के लिए सदा साक्षी के रूप में स्वीकार किये जाते हैं एवं अभिलेखों (records) की सत्यता एवं प्रमाणिकता के सम्बन्ध में किसी न्यायालय में कोई प्रश्न नहीं उठाया जा सकता। अभिलेख न्यायालय को अपने अभिलेखों एवं पत्रों में साधारण भूलों एवं त्रुटियों के संशोधन का स्वयं अधिकार होता है। (2) न्यायालय के अपमान के लिए अभिलेख न्यायालय दण्ड दे सकता है। सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय नजीरा का कार्य करते हैं तथा सुरक्षित रखे जाते हैं जिससे आवश्यकतानुसार उनका अध्ययन किया जा सके।

सर्वोच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार का विस्तार संविधान ने संसद की विधि बनाकर सर्वोच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकारों को विस्तृत करने का अधिकार दिया है। मौलिक अधिकारों की रक्षा के लिए सर्वोच्च न्यायालय को आदेश, निर्देश या लेख (writs) जारी करने का अधिकार है।¹⁰ संविधान द्वारा प्रदत्त अधिकारों को सम्पादित करने के लिए संसद को सर्वोच्च न्यायालय को अथवा अतिरिक्त शक्तियाँ प्रदान करने का भी अधिकार प्राप्त है लेकिन ऐसी किसी विधि को संविधान की किसी धारा के विपरीत नहीं होना चाहिए।¹¹ सर्वोच्च न्यायालय किसी व्यक्ति या कागजात को अपने समक्ष प्रस्तुत करने की आज्ञा दे सकता

9 अनुच्छेद 138

10 अनुच्छेद 139

11 अनुच्छेद 140

है। राष्ट्रपति एवं शासन के अन्य अधिकारियों का यह कतव्य है कि वे सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों एवं निर्देशों को क्रियान्वित करें।

सर्वोच्च न्यायालय एव मौलिक अधिकार¹²

मौलिक अधिकारों की रक्षा का दायित्व सर्वोच्च न्यायालय पर है।¹³ उसे अधिकारों की रक्षा के लिए आदेश, निर्देश एवं लेख (writs) जारी करने का अधिकार है। लेख जारी करने का अधिकार उच्च न्यायालयों को भी प्राप्त है,¹⁴ लेकिन अनुच्छेद 32 (1) के अंतर्गत मौलिक अधिकारों की रक्षा सर्वोच्च न्यायालय का विशेष दायित्व है। रमेश थापर बनाम मद्रास राज्य नामक विवाद में निम्नलिखित बातें स्पष्ट की गई हैं—

“मौलिक अधिकारों के रक्षण प्रत्येक नागरिक को उच्च न्यायालय की अपेक्षा सीधे सर्वोच्च न्यायालय में आवेदन करने का अधिकार है। इस दृष्टि में सर्वोच्च न्यायालय मौलिक अधिकारों का संरक्षक है, अतः वह मौलिक अधिकार का अतिक्रमण होने की दशा में उसके संरक्षण से इंकार नहीं कर सकता।” एक अन्य विवाद (रामजीलाल बनाम इनकम टैक्स अधिकारी) में सर्वोच्च न्यायालय ने यह मत व्यक्त किया था कि अनुच्छेद 32 के अंतर्गत मौलिक अधिकारों के अतिक्रमण की अवस्था में ही आवश्यक संरक्षण प्राप्त हो सकता है, अन्य किसी संवैधानिक अधिकार के संरक्षण के लिए इस अनुच्छेद (अनु 32) का उपयोग सम्भव नहीं है। इसके अतिरिक्त धरनजीत लाल बनाम भारतीय संघ नामक विवाद में सर्वोच्च न्यायालय ने यह मत व्यक्त किया था कि अनुच्छेद 32 के अंतर्गत प्रस्तुत किए जाने वाले आवेदन पत्र में यह स्पष्ट रूप से व्यक्त किया जाना चाहिए कि किस विधि द्वारा मौलिक अधिकार का अतिक्रमण होता है तथा उस विधि द्वारा आवेदक के मौलिक अधिकार का निश्चित रूप से अतिक्रमण हुआ है।

मौलिक अधिकारों के सन्दर्भ में सर्वोच्च न्यायालय का दृष्टिकोण एवं भूमिका प्रशंसनीय है। समानता के अधिकार सम्बन्धी सबसे अधिक विवाद न्यायालय के समक्ष आये हैं।¹⁶ मद्रास यनाम चम्पाकम बोराईरजन नामक विवाद में सर्वोच्च न्यायालय ने यह निर्णय दिया था कि राज्य शासन को जाति या धर्म के आधार पर राज्य की शासकीय शिक्षण संस्थाओं में प्रवेश हेतु स्थान सुरक्षित करने का अधिकार नहीं है। कर-अधिनियमों की कार्यपद्धति के सन्दर्भ में विधि के समक्ष समानता की प्रतिभूति सर्वोच्च न्यायालय द्वारा प्रदान की गयी है। शोलापुर स्पिनिंग एवं वीविंग मिल कम्पनी में कुप्रबंध के लिए शासकीय नियन्त्रण को सर्वोच्च न्यायालय ने उचित ठह

12 इस सदन में मौलिक अधिकारों सम्बन्धी अध्याय 33 को भी देखिए।

13 अनुच्छेद 32 (2)

14 अनुच्छेद 226

15 S R Sharma *The Supreme Court in the Indian Constitution*, p 124

राया था। सम्बन्धित कम्पनी के एक भागीदार का यह दावा था कि भेन क अय कारखानों पर नियंत्रण स्थापित न करके शासन ने उसके साथ समानता का व्यवहार नहीं किया है, लेकिन सर्वोच्च न्यायालय ने बाद में सम्बन्धित विधि को पुनर्जांच कर दिया और इस आधार पर अवैधानिक घोषित किया था कि मालिकों को क्षतिपूर्ति देने की कोई व्यवस्था नहीं थी। फलतः 1955 ई. में चतुर्थ संवैधानिक संशोधन अधिनियम इस कठिनाई के निवारणार्थ पारित करना पड़ा था।

धार्मिक एवं सांस्कृतिक अधिकारों सम्बन्धी अनेक विवाद न्यायालय के समक्ष आये हैं। ऐसे ही एक विवाद मद्रास हिन्दू रिस्लीजियस एव चैरोटेबिल एण्डाउमेन्ट अधिनियम 1951 ई. की धारा 21 की तथा उड़ीसा राज्य के एक समान अधिनियम (1939 ई.) की धारा 38, 39 एवं 46 की एक उप-धारा को सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अवैधानिक ठहराया गया था।

सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकारों ने सम्बन्ध में सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों ने संवैधानिक संशोधन अनिवार्य बना दिया है। कामेश्वर सिंह बनाम बिहार राज्य विवाद के निर्णय में बिहार की जमींदारी उन्मूलन अधिनियमों को अवैधानिक घोषित किया गया था। फलस्वरूप 1951 ई. में प्रथम संवैधानिक संशोधन पारित किया गया। कुल मिलाकर इसका परिणाम यह हुआ कि जमींदारी उन्मूलन सम्बन्धी क्षतिपूर्ति की समस्त विधियाँ न्यायालयों ने क्षेत्राधिकार से मुक्त कर दी गयीं।

मार्च 1967 ई. में मुख्य याचार्थी श्री के. सुब्बाराव बनाम गोल्कनाथ बनाम पंजाब राज्य विवाद में निर्णय देते हुए कहा था कि संविधान द्वारा प्रदत्त मौलिक अधिकारों में संसद को संशोधन या परिवर्तन करने की शक्ति नहीं है। यह निर्णय विवाद का विषय बन गया। स्मरणीय है कि मौलिक अधिकारों के संरक्षण में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा सदैव ही यह विचार किया गया कि किसी विधि के द्वारा जो प्रतिबंध स्थापित किया जा रहा है, वह उचित (reasonable) है या नहीं। गोल्कनाथ विवाद के निर्णय में संसद को मौलिक अधिकारों में संशोधन द्वारा परिवर्तन करने से वंचित कर दिया। फलस्वरूप यह संवैधानिक प्रश्न उठ खड़ा हुआ कि क्या संसद को संशोधन सम्बन्धी सम्प्रभु अधिकार नहीं है? इस गतिराध के समाधान हेतु शासन को 24वाँ एवं 25वाँ संवैधानिक संशोधन पारित करने पड़े।¹⁶

भारतीय सर्वोच्च न्यायालय एवं न्यायिक पुनरीक्षण

भारतीय सर्वोच्च न्यायालय को संविधान की व्याख्या का अधिकार प्राप्त है। सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना संघीय संविधान के भाग्य सिद्धांत के अनुकूल है। जिन देशों में शासन की शक्तियों का विभाजन किया जाता है वहाँ मामा यत संविधान की व्याख्या का अधिकार एक निष्पक्ष निकाय—सर्वोच्च न्यायालय—को ही दिया जाता

है। अतः सर्वोच्च 'यायालय सविधान का संरक्षक माना जाता है। 'यायिक पुनरीक्षण की शक्ति सर्वोच्च 'यायालय को विधानमण्डल द्वारा पारित विधियों एवं कायपालिका के कार्यों को सविधान विरोधी होने की दशा में असंवैधानिक घोषित करने का अधिकार प्रदान करती है।

भारतीय सविधान में कोई ऐसा अनुच्छेद नहीं जो सविधान को देश की सर्वोच्च विधि घोषित करता हो। सविधान निर्माता इस प्रकार की व्यवस्था को अनावश्यक समझते थे क्योंकि केन्द्र एवं राज्यों की सरकारों का स्पष्ट उल्लेख सविधान में किया गया है। इनके निर्माण एवं शक्तियाँ का आधार सविधान है। इसके अतिरिक्त सविधान में संवैधानिक संशोधन विधि का स्पष्ट उल्लेख है। अतः उपरोक्त व्यवस्थाओं के अनुसार सविधान सम्पूर्ण है। इसके अतिरिक्त सविधान द्वारा यायालया को विधि को अवैधानिक घोषित करने का अधिकार भी प्रदान नहीं किया गया है। लेकिन किसी स्पष्ट अधिकार के अभाव में 'यायालय को पुनरीक्षण की शक्ति से वंचित नहीं किया जा सका। भारतीय सविधान लिखित एवं सघीय है तथा उसमें केन्द्रीय एवं राज्यों के शासनों की शक्तियों का स्पष्ट विभाजन किया गया है। मौलिक अधिकारों का सविधान में उल्लेख है। यह चारों व्यवस्थाएँ भारतीय सर्वोच्च यायालय को सविधान की व्याख्या का अधिकारी एवं सविधान तथा मौलिक अधिकारों का संरक्षक बना देती हैं। शक्ति विभाजन से सविधान ने विभिन्न शासनों पर संवैधानिक सीमाएँ निर्धारित कर दी हैं। इन सीमाओं के अतिरिक्त का अर्थ उन समस्त विधियों को 'यायालय द्वारा अवैधानिक घोषित करना है जो सविधान विरोधी हैं। 'व्यामाधोश मुकर्जी ने भारतीय सर्वोच्च 'यायालय की 'यायिक पुनरीक्षण की शक्ति के सन्दर्भ में कहा है कि "भारत का सविधान लिखित है यद्यपि इसमें ब्रिटिश संसदीय प्रणाली के अनेक सिद्धांतों को अपनाया गया है, परंतु विधि-निर्माण के सन्दर्भ में संसदीय सम्प्रभुता के सिद्धांत को मान्यता नहीं दी गयी है। इस सम्बन्ध में इसने अमेरिकी सविधान एवं उस पर आधारित अन्य सविधानों का अनुगमन किया है। राजनीतिक संस्थाओं के प्रतिनिधिमूलक होने पर भी अमेरिकी लोक सविधान द्वारा शासन, विधानमण्डल एवं कायपालिका पर निर्धारित प्रतिबंधों को सार्वजनिक एवं वैयक्तिक अधिकारों की रक्षा के लिए आवश्यक मानते हैं। ये (प्रतिबंध) बहुमत की निरंकुशता पर अवरोध का काम करते हैं।" मुख्य 'व्यामाधोश कोनिया ने गोपालन बनाम मद्रास राज्य विवाद में निम्न दत्ते हुए कहा था कि 'यदि मौलिक अधिकारों का किसी विधायी अधिनियम (legislative enactment) द्वारा अतिक्रमण होता है तो यायालया को उस अधिनियम को अतिक्रमण की सीमा तक अवध घोषित करने का अधिकार है।' भारतीय विधानमण्डल पर सविधान द्वारा विधायी क्षमता एवं मौलिक अधिकार सम्बन्धी सीमाएँ निर्धारित की गयी हैं।

विधायी क्षमता (legislative competence) के अधीन सघीय एवं राज्य

सूची के विषयो पर क्रमशः केन्द्रीय एवं राज्य शासना का विधि निर्माण का अधिकार प्राप्त है। भारतीय संसद को संविधान द्वारा निर्धारित सीमा के अंतर्गत सम्पूर्ण देश के लिए विधि बनाने का अधिकार प्राप्त है। यदि केन्द्र या राज्य के द्वारा अन्य सूची में सम्बंधित विषयो के मामला में विधि बनायी जाती है तो 'यायालय का यह कर्तव्य है कि वह ऐसी विधि को अवैधानिक घोषित करे। समवर्ती सूची के विषयो के संदर्भ में केन्द्रीय विधि को राज्य की विधि की अपेक्षा प्राथमिकता प्राप्त है एवं राज्य की विधि उस सीमा तक निष्प्रभावी होती है जिस सीमा तक वह केन्द्रीय विधि के विरुद्ध है।

मौलिक अधिकारों के कारण भारतीय संसद एवं राज्यों के विधानमण्डलों की शक्तियाँ सीमित हो गयी हैं। संविधान के अनुसार विधि के द्वारा मौलिक अधिकारों का अतिक्रमण होने पर सम्बंधित विधि अवैध होगी (अनुच्छेद 13)। इस उपबंध के अभाव में भी मौलिक अधिकारों के संरक्षण का दायित्व सर्वोच्च 'यायालय पर होने के कारण उसे मौलिक अधिकारों का अतिक्रमण करने वाली विधियों को अवैधानिक घोषित करने का अधिकार प्राप्त है। मौलिक अधिकार निरपेक्ष नहीं हैं, संविधान द्वारा उन पर जो अनेक प्रतिबंध लगाये गये हैं वे उचित (reasonable) हैं या नहीं, यह निणय करना 'यायालय का कार्य है। सर्वोच्च 'यायालय का यह भी कर्तव्य है कि वह देखे कि संविधान प्रदत्त अधिकार मौलिक हैं न कि प्रतिबन्ध। अतः सर्वोच्च 'यायालय का प्रतिबंधों (limitations) की बंधता एवं औचित्य के परीक्षण का अधिकार प्राप्त हो जाता है।

भारत में संविधान की सर्वोच्चता है न कि ग्रेट ब्रिटेन की भांति संसदीय सर्वोच्चता। भारतीय संसद एवं राज्यों के विधानमण्डलों को अपन अपने क्षेत्रों में विधि निर्माण का अधिकार है। ऐसी स्थिति में स्पष्टतः भारतीय सर्वोच्च 'यायालय को स्वतः ही 'यायिक पुनरीक्षण की शक्ति प्राप्त हो जाती है। इसके अतिरिक्त सर्वोच्च 'यायालय के 'यायाधीशों के द्वारा संविधान के संरक्षण की शपथ ली जाती है। ऐसी शपथ भारत के राष्ट्रपति द्वारा नहीं ली जाती अतः संविधान की रक्षा 'यायाधीशों का दायित्व है। संविधान निर्माताओं ने सर्वोच्च 'यायालय के लिए 'संविधान के संरक्षक', 'लोकतन्त्र के रक्षक' एवं 'स्वतंत्रताओं का समर्थक' आदि सम्बोधना का प्रयोग किया था। स्पष्ट है कि संविधान निर्माता सर्वोच्च 'यायालय से व्यक्ति एवं समाज की विधियाँ एवं कार्यपालिका के कार्यों से अतिक्रमण की रक्षा की अपेक्षा करते थे। अतः भारतीय 'यायपालिका (सर्वोच्च 'यायालय एवं उच्च 'यायालया) को 'यायिक पुनरावलोकन की शक्ति है और उसके प्रयोग के सम्बंध में कोई विवाद नहीं उठता।

भारत में 'यायिक पुनरावलोकन का क्षेत्र

भारतीय सर्वोच्च 'यायालय को अमेरिकी सर्वोच्च 'यायालय की भांति व्यापक

पुनरीक्षण की शक्ति प्राप्त नहीं है। अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय द्वारा किसी विधि की संवैधानिकता एवं असंवैधानिकता सम्बन्धी परीक्षण के लिए दो कसौटियों का प्रयोग किया जाता है (1) क्या विधि उसका निर्माण करने वाले विधानमण्डल के क्षेत्राधिकार में है, अर्थात् विधायी क्षमता के आधार पर। (2) क्या विधि 'विधि की उचित प्रक्रिया' (due process of law) की शर्तों के अनुरूप है? समुक्त राज्य अमेरिका में विधायी क्षमता का आधार शक्तियों का विभाजन है। अमेरिका के संविधान में 'विधि की उचित प्रक्रिया' वाक्यांश के प्रयोग से सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनरीक्षण की शक्ति प्राप्त हो गयी है। विधि की उचित प्रक्रिया से तात्पर्य प्राकृतिक न्याय (Natural Justice) के कुछ सवमाय सिद्धांतों एवं मापदण्डों से है। 'जो विधि इनके प्रतिकूल होती है वह अमेरिकी न्यायालय की दृष्टि में असंवैधानिक है।' अमेरिका में 'विधि की उचित प्रक्रिया' की कोई पूर्ण परिभाषा कभी नहीं दी जा सकी है। इस शब्दावली की अभिप्राय सम्बन्धी बहुत सी व्यापक बातों पर संवत्सम्मत विचार हैं। 'विधि की उचित प्रक्रिया' के दो अर्थ हैं अर्थात् पद्धति सम्बन्धी (procedural) और मूल सिद्धांत सम्बन्धी (substantive)। उदाहरणार्थ पद्धति की उचित प्रक्रिया (procedural due process) का फौजदारी विवादों में यह अर्थ होता है कि अभियुक्त को अपनी रक्षा के लिए पर्याप्त कानूनी सहायता प्राप्त होनी चाहिए। बलपूर्वक प्राप्त स्वीकारोक्ति (confession) के आधार पर अपराधी को दण्डित नहीं किया जाना चाहिए जैसी अदालत में एवं निष्पक्षतापूर्वक विवाद पर विचार होना चाहिए। इसके अतिरिक्त जिस विधि के आधार पर न्याय किया जाय वह विधि भी तत्काल होनी चाहिए। यदि कोई विधि युक्तिसंगत नहीं है या निरकुश है तो न्यायपालिका उसे अवैध एवं निष्प्रभावी घोषित कर सकती है। 'विधि की उचित प्रक्रिया' निरकुशता, अतत्कालता एवं अनौचित्य का विलोम है। किसी भी विवाद में इसका नियम न्यायाधीश ही कर सकता है कि क्या निरकुश और अनुचित है और क्या नहीं है। इसी आधार पर अमेरिका में न्यायिक सत्प्रभुता (judicial supremacy) के सिद्धांत का विकास हुआ है। समुक्त राज्य अमेरिका में संविधान वही है जो न्यायाधीश कहते हैं। "किसी विधि की संवैधानिकता एवं असंवैधानिकता का नियम न्यायालय अपनी बौद्धिक एवं सामाजिक धारणाओं के अनुसार करता है। इस प्रकार वह (अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय) व्यक्ति स्वातंत्र्य एवं सामाजिक नियंत्रण के बीच समुचित संतुलन स्थापित करने में समर्थ है।"¹⁷

भारत में स्थिति इससे भिन्न है। भारतीय संविधान में 'विधि की उचित प्रक्रिया' वाक्यांश का प्रयोग न बरके नवीन जापानी संविधान के आधार पर 'विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया' (procedure established by law) वाक्यांश का

प्रयोग किया गया है। इस स्थिति मित्र हो गयी है। अतः दाना दशा के मवि धारा में एक मौलिक अन्तर है। भारतीय न्यायपालिका को किसी विधि की दया निरता, औचित्य एवं अनौचित्य पर विचार करने के बजाय उस अवधानिक घोषित करने का अधिकार नहीं है जहाँ सर्वोच्चत विधि जिस विधानमण्डल (राज्य या संघीय) द्वारा पारित की गयी है उसकी विधानकी शक्ति एवं क्षमता के अन्तर्गत है। इस स्थिति का एकमात्र अपवाद 'मौलिक अधिकारों से सम्बन्धित विधियाँ' हैं। मौलिक अधिकारों पर संसद को केवल उचित या तर्कसंगत (reasonable) प्रतिबंध लगाने का अधिकार है। सर्वोच्च न्यायालय को संसद द्वारा मौलिक अधिकारों पर लगाये गये प्रतिबंध का तत्काल हटाने का निम्न सहज बुद्धि (commonsense) एवं नैतिक— प्राकृतिक— न्याय के सिद्धान्त (Principles of Natural Justice) के अनुसार करने का अधिकार प्राप्त है।¹⁸ स्पष्ट है हमारे देश में न्यायिक सर्वोच्चता नहीं है अपितु एक प्रकार की सीमित विधानमण्डलीय सर्वोच्चता (limited legislative supremacy) है। यदि विधानमण्डल अपनी सीमा अर्थात् निर्दिष्ट शक्ति के अधीन विधि निर्माण करते हैं तो उनकी विधियों ने अवधानिक घोषित किये जाने का मय नहीं है। (अतः) भारतीय सर्वोच्च न्यायालय अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय की भाँति विधान मण्डल का तृतीय सदन नहीं बन सकता।¹⁹

सर्वोच्च न्यायालय का मूल्यांकन

भारतीय सर्वोच्च न्यायालय संविधान एवं मौलिक अधिकारों का संरक्षक है। इसे केन्द्र एवं राज्यों सम्बन्धी विवादों में मौलिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है। इस न्यायालय के द्वारा न्यायिक पुनरीक्षण की शक्ति का प्रयोग किया जाता है। यह देश का सर्वोच्च न्यायालय है। यह अपनी निष्पक्षता एवं स्वतंत्रता के लिए विश्व में विख्यात है। श्री अल्लादी कृष्णस्वामी अय्यर के अनुसार यह देश का अभिलेख न्यायालय है। इसे व्यापक अपील की क्षेत्राधिकार प्राप्त है। अपील की विशेष अनुभूति प्रदान करने की उसकी शक्ति पर कोई अवधानिक प्रतिबंध नहीं है और इस सम्बन्ध में उसे निम्न करने का पूरा अधिकार है। यह कथन कि भारतीय सर्वोच्च न्यायालय को विश्व के सभी संविधानों से अधिक व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं, पूर्णतः सत्य नहीं है। इस सम्बन्ध में भारतीय एवं अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालयों की शक्तियाँ एवं स्थिति की तुलना रोचक एवं शिक्षाप्रद है। यह निम्नवत है

(1) संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय को व्यापक न्यायिक पुनरीक्षण की शक्ति प्राप्त है। भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की यह शक्ति अपेक्षाकृत सीमित है।²⁰

18 डा. महादेवप्रसाद शर्मा, भारतीय गणतंत्र का संविधान, पृ. 223

19 डा. महादेवप्रसाद शर्मा, भारतीय गणतंत्र का संविधान, पृ. 224

20 पू. पृष्ठों में तत्सम्बन्धी विश्लेषण को देखिए।

(2) मौलिक अधिकारों की दृष्टि में अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार अपेक्षाकृत विस्तृत है। सभ्य एवं राज्यों के मध्य विवादों के अतिरिक्त उसे राजदूतों, मन्त्रियों, काउंसिलरों, सचिवों, नौसेना, जलय यातायात सम्बन्धी विवादों में भी मौलिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है। भारतीय सर्वोच्च न्यायालय को (क) सभ्य एवं किसी राज्य या राज्यों, (ख) सभ्य तथा एक राज्य या कुछ राज्य एक पक्ष हो एवं एक या कुछ राज्य दूसरे पक्ष में हों, तथा (ग) दो या अधिक राज्यों के मध्य विधि सम्बन्धी अथवा अन्य विवादों एवं मौलिक अधिकारों की रक्षा के सम्बन्ध में मौलिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है।

(3) भारतीय सर्वोच्च न्यायालय को अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय की तुलना में अधिक पुनरावेदनीय क्षेत्राधिकार प्राप्त है। भारतीय सर्वोच्च न्यायालय को सबधानिक, फौजदारी, दीवानी एवं विशिष्ट मामलों में पुनरावेदनीय (appellate) क्षेत्राधिकार प्राप्त है। पुनरावेदन के लिए विरोध अनुमति प्रदान करने के उसे असीमित अधिकार हैं। ससद इस अधिकार में वृद्धि कर सकती है। अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय को केवल सबधानिक मामलों में ही पुनरावेदनीय अधिकार है। उसका पुनरावेदनीय क्षेत्राधिकार 1925 ई. में पारित एवं 1937 ई. में संशोधित क्षेत्राधिकार अधिनियम के अधीन सीमित एवं निश्चित है। दीवानी एवं अपराधिक विवादों में अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय को पुनरावेदनीय अधिकार प्राप्त नहीं है। अमेरिकी न्यायालय में निम्न अवस्थाओं में ही पुनरावेदन सम्भव है (क) किसी राज्य के उच्च न्यायालय द्वारा किसी सचिव को अवधानिक घोषित करने या किसी राज्य की विधि का सद्यः सविधान या विधि या सचिव के विपरीत ठहराने की व्यवस्था में, (ख) भ्रमणशील सद्यः न्यायालय द्वारा राज्य-विधि को मध्यम नविधान, विधि या सचिव के विपरीत ठहराने की अवस्था में, तथा (ग) कम से कम 3 हजार डालर के हर्जाने या क्षति से सम्बन्धित विवादों में। अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय में कुछ विवादों की अपील सीधे जिला न्यायालय से हो सकती हैं। उत्प्रेषण लेख के आदेश के द्वारा सर्वोच्च न्यायालय राज्य-न्यायालयों से ऐसे विवादों को अपने समक्ष भेज सकता है जिनका सम्बन्ध सविधान की व्यवस्था या किसी सचिव की व्याख्या से होता है।

(4) अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय शासन को विधिक परामर्श देने के लिए बाध्य नहीं है। कट्टर अमेरिकी विधिवेत्ताओं की धारणा थी कि न्यायालय का कार्य उसके समक्ष उपस्थित वास्तविक विवादों में कार्य करना है, न कि कार्यपालिका का काल्पनिक स्थिति के सम्बन्ध में परामर्श या अपने विचार देना। अतः अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय ने कार्यपालिका का विधि सम्बन्धी परामर्श देना सदैव अस्वीकृत किया है। लेकिन भारत में सर्वोच्च न्यायालय का यह एक नवव्य है एवं राष्ट्रपति के द्वारा विधायी विधि या प्रश्न के सम्बन्ध में परामर्श माँगने पर अपना मत देने के लिए सर्वोच्च न्यायालय बाध्य है।

भारतीय आपूर्तिवासी की स्थिति पर सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की एस आर बास ने गोपासन बनाम मद्रास राज्य विवाद में निम्न दत्त हुए कहा कि "भारत में न्यायालयों की स्थिति इंग्लैंड एवं संयुक्त राज्य अमेरिका के मध्य की है।

भारत में संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति के लिए क्षेत्र नहीं है।" मौलिक अधिकारों की रक्षा के लिए न्यायालय को तत्त्व (writs) जारी करने का अधिकार है। संघ में, जनता को सर्वोच्च न्यायालय में आस्था है। सर्वोच्च न्यायालय नागरिक अधिकारों की रक्षा के लिए तत्त्व जारी करता है एवं विवेक तथा सम्मानपूर्वक अपने दायित्व को सम्पादित करता है।

न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता

सर्वोच्च न्यायालय की स्वतन्त्रता हेतु यह आवश्यक है कि न्यायाधीशों की नियुक्ति एवं पदच्युति सम्बन्धी पूर्ण शक्ति कार्यपालिका या व्यवस्थापिका के अधिकार में नहीं होनी चाहिए। पदच्युति के पश्चात् न्यायाधीशों को पुनः किसी पद पर नियुक्त नहीं किया जाना चाहिए। न्यायाधीशों के कार्यकाल, पदोन्नति एवं हस्तान्तरण के सम्बन्ध में सुनिश्चित व्यवस्था होनी चाहिए। भारत में न्यायाधीशों की नियुक्ति कार्यपालिका द्वारा की जाती है। सविधान निर्माताओं ने न्यायाधीशों की नियुक्ति की व्यवस्था के माध्यम से अधिकाधिक स्वतन्त्र बनाने का प्रयत्न किया है। उच्च न्यायालय द्वारा स्वेच्छापूर्वक पदच्युति भी नहीं किया जा सकता। यह महाभियोग द्वारा ही सम्भव है। लेकिन पदोन्नति के मामले में वे पूरी तरह कार्यपालिका के हस्तक्षेप एवं प्रभाव से स्वतन्त्र एवं मुक्त नहीं हैं। मुख्य न्यायाधीश के पद पर पदोन्नति, उच्च न्यायालय से सर्वोच्च न्यायालय में स्थानांतरण की सम्भावना एवं पदनिवृत्ति के पश्चात् कार्यपालिका की कृपा-दृष्टि के कारण न्यायाधीश से अनुचित या पक्षपातपूर्ण आचरण की सम्भावना हो सकती है। अनुच्छेद 126 के अनुसार कार्यकारी मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति की व्यवस्था है। परन्तु कार्यकारी मुख्य न्यायाधीश से कार्यपालिका से पूर्ण स्वतन्त्रतापूर्वक कार्य करने की आशा असम्भव नहीं तो सदेहजनक अवश्य है। मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति को लेकर एक विवाद 1973 ई. में उठा था। दो विरुद्ध न्यायाधीशों— न्यायमूर्ति श्रीवर एवं हेमडे—की अपेक्षा करते हुए न्यायमूर्ति श्री श्री के मुख्य न्यायाधीश पद से अवकाश ग्रहण करने पर श्री ए. एन. राय की राष्ट्रपति ने मुख्य न्यायाधीश नियुक्त कर दिया था। इस नियुक्ति की तीव्र आलोचना हुई है और यह तक दिया गया है कि इससे न्यायाधीशों में शासन को प्रसन्न करने की प्रवृत्ति विकसित हो सकती है। इससे विरुद्धता के सुस्थापित अभिसमय का उन्मूलन हुआ है। बार काउंसिल ने भी इस नियुक्ति के विरुद्ध प्रस्ताव पारित किया था। निस्सन्देह न्यायाधीशों की नियुक्ति में इस प्रकार की घटनाएँ दुःखद एवं न्यायपालिका की प्रतिष्ठा एवं स्वतन्त्रता के प्रति जन-आस्था को हिलाने वाली होती हैं। परन्तु इस प्रकार की घटनाओं की पुनरावृत्ति को रोकने के लिए यह वांछनीय है कि न्यायाधीशों को भी परि

वर्तित सामाजिक आर्थिक व्यवस्था एवं सामाजिक दशन को ध्यान में रखते हुए ससदीय विधियों की व्याख्या करनी चाहिए। जब 'यायपालिका' सामाजिक परिस्थिति के अनुकूल सविधान एवं विधियाँ की व्याख्या में असफल रहती है और नीरस तथा शुष्क विधिकता का शिकार होकर उनकी व्याख्या करती है तो सवधानिक सशोधन अनिवार्य हो जाते हैं और कभी कभी कायपालिका को यायपालिका के सुधार हेतु कदम उठाने पड़ते हैं। राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट का अमेरिकी सर्वोच्च यायालय के यायाधीशों की नियुक्ति सम्बन्धी प्रस्ताव ऐसा ही एक प्रयास था। भारत में सर्वोच्च यायालय एवं उच्च यायालयों के यायाधीशों को पद मुक्ति के पश्चात् मंत्री, राज्यपाल, राजदूतों तथा विभिन्न आयोगों के अध्यक्षों के पद पर नियुक्त किया जाता रहा है। यह 'यायिक स्वतन्त्रता' की दृष्टि से उचित नहीं है। डॉ. के. बी. राव²¹ ने 'यायाधीशों की निष्पक्षता एवं स्वतन्त्रता की रक्षा हेतु निम्न सुझाव दिये हैं

(1) राष्ट्रपति द्वारा सभी 'यायाधीशों की नियुक्ति एक सूची में से की जानी चाहिए।

(2) सर्वोच्च तथा उच्च यायालय के सभी 'यायाधीशों को समान वेतन एवं भत्ता दिया जाना चाहिए। मुख्य यायाधीशों की नियुक्ति बरिष्ठता के आधार पर क्रमवार होनी चाहिए। मुख्य 'यायाधीशों को अन्य 'यायाधीशों से केवल पद सम्बन्धी भत्ता अधिक दिया जाना चाहिए।

(3) सभी 'यायाधीशों को सविधान में व्यक्त महामियोग की रीति से ही पदच्युत किया चाहिए।

(4) पद निवृत्ति के पश्चात् करीब करीब वेतन के बराबर ही पेंशन दी जानी चाहिए।

(5) 'यायाधीशों को पद निवृत्ति के पश्चात् देश की राजनीति में भाग नहीं लेना चाहिए, न उन्हें किसी कायपालक पद पर ही नियुक्त किया जाना चाहिए, न उन्हें अपने कायकाल के दौरान कायपालिका एवं नेताओं की प्रशंसा करनी चाहिए और न किसी तात्कालिक राजनीतिक प्रश्न पर उन्हें अपने विचार व्यक्त करने चाहिए।

उपरोक्त सभी सुझाव अत्यन्त सामयिक हैं एवं इनके अनुगमन से यायपालिका की स्वतन्त्रता एवं प्रतिष्ठा को अक्षुण्ण रखने में निस्सन्देह सहायता मिलगी।

निर्वाचन एवं प्रतिनिधित्व

[ELECTIONS AND REPRESENTATION]

आधुनिक युग लोकतन्त्र का युग है। प्रत्यक्ष लोकतन्त्र जिसमें जनता स्वयं शासन करती है, आधुनिक युग में असम्भव एवं अव्यावहारिक है। स्विटजरलैण्ड एवं संयुक्त राज्य अमेरिका के कुछेक राज्यों में आधुनिक काल में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र प्रचलित पायी जाती है। अतः प्रतिनिधि या अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र ही लोकतन्त्र का वर्तमान काल में प्रचलित एवं स्वीकार्य रूप है। इसमें जनता अपने प्रतिनिधियों को एक निश्चित अवधि के लिए निर्वाचित करती है और जनता के प्रतिनिधि जनता के नाम पर शासन करते हैं। मिथ्या तब जनता अर्थात् निर्वाचक—सम्प्रभु है। उन्हें 'राजनीतिक सम्प्रभु' भी कहते हैं। वर्तमान समय में लोकतन्त्र से तात्पर्य प्रतिनिधि शासन या उत्तरदायी शासन से है अर्थात् शासन प्रतिनिधियों द्वारा किया जाता है और वे अपने कार्यों एवं नीतियों के लिए जनता के प्रति उत्तरदायी होते हैं। प्रतिनिधियों का किस प्रकार निर्वाचन हो और कौन उनको निर्वाचित करे अर्थात् निर्वाचन एवं मताधिकार प्रजातन्त्र की महत्वपूर्ण एवं जटिल समस्याएँ हैं। प्रतिनिधि को निर्वाचित करने वाले व्यक्तियों को सामूहिक रूप से मतदाता या निर्वाचक (Elector or Voter) एवं प्रतिनिधि निर्वाचित करने के अधिकार को मताधिकार कहते हैं। मताधिकार राजनीतिक अधिकारों में सर्वाधिक महत्वपूर्ण अधिकार है। प्रायः सभी लोकतान्त्रिक देशों में एक निश्चित आयु-सीमा के पार करने पर स्वस्थ चित्त एवं देश के स्थायी निवासियों अर्थात् नागरिकों को मताधिकार प्रदान किया जाता है।

आधुनिक लोकतन्त्रीय राज्यों में मतदाता की स्थिति केन्द्रिय है। अतः वे ही राज्य एवं शासन का स्वरूप निश्चित करते हैं। सविधान उनकी इच्छा की अभिव्यक्ति है और शासन का निर्माण एवं संचालन उनके निर्देशन पर होता है। निर्वाचकों द्वारा प्रतिनिधि चुने जाते हैं और वे शासन का निर्माण करते हैं। वे विधानमण्डल के सदस्य होते हैं। विधानमण्डल द्वारा ही सम्पूर्ण शासनतन्त्र को संचालित एवं व्यवस्थित किया

जाता है। कुछ देशों में विधानमण्डल के सदस्यों को निर्वाचन करने का अलावा मत-दाताओं द्वारा अन्य प्रशासकीय एवं न्यायिक अधिकारियों को भी चुना जाता है। अतः मतदाताओं को राज्य के सक्रिय नागरिकों के निकाय की सभा दे सकते हैं। प्रतिनिधि लोकतंत्र या जन शासन निम्न तीन बातों पर निर्भर है (1) मताधिकार किन व्यक्तियों को प्रदान किया जाय ? (2) राज्य द्वारा मतदाताओं पर कौन से प्रतिबंध लगाए जाते हैं ? एवं (3) मतदाताओं तथा शासन में क्या सम्बंध है ?

मताधिकार

आधुनिक लोकतंत्रों में वयस्क मताधिकार का सिद्धांत माना जाता है। इसके अधीन प्रत्येक वयस्क स्त्री एवं पुरुष को मताधिकार प्राप्त होता है। मताधिकार सम्बंधी इन पर अन्य कोई प्रतिबंध नहीं होता। फ्रेंच क्रांति के विचारक मताधिकार को मनुष्य का प्राकृतिक अधिकार मानते थे। मताधिकार मनुष्य की स्वतंत्रता के लिए नितांत आवश्यक है। समाज के सदस्य के रूप में व्यक्ति का सामाजिक बंधन को स्वीकार करना पड़ता है। वह स्वयं तो अपना शासक नहीं हो सकता परन्तु उसे स्वयं अपने शासकों को निर्वाचित करने का अधिकार तो होना ही चाहिए। इस अधिकार के अभाव में उसकी स्वतंत्रता का कोई मूल्य नहीं है। वह समाप्त हो जाती है। अतः मताधिकार स्वतंत्रता प्राप्ति का एक अपरिहार्य साधन है। इस दृष्टि में यह एक प्राकृतिक अर्थात् अनिवार्य एवं आवश्यक अधिकार है। प्राकृतिक होते हुए भी मताधिकार समाज प्रदत्त अधिकार है। प्रत्येक अधिकार जहाँ व्यक्ति एवं नैतिक माँग होती है वहाँ वह समाज की स्वीकृति के पश्चात् ही यथावत् रूप में अधिकार का रूप धारण करता है। अतः मताधिकार का प्रयोग प्रत्येक व्यक्ति को विवेकानुसार समाज हित में ही करना चाहिए। इस दृष्टि से मताधिकार एक सामाजिक और नैतिक कर्तव्य तथा दायित्व है।

प्राचीन एवं मध्य युग में वयस्क मताधिकार का सिद्धांत प्रचलित नहीं था। ग्रीक एवं रोमन काल में जनजातीय आधार पर मताधिकार की व्यवस्था थी। मध्य युग में मताधिकार केवल धनी भू स्वामियों को ही प्राप्त था। आधुनिक युग के प्रारम्भ में सविदा सिद्धांत के विकास के फलस्वरूप प्रत्येक व्यक्ति को मत देने के अधिकार के सिद्धांत का प्रतिपादन किया गया और आधुनिक युग में ही मताधिकार का क्रमिक विकास हुआ है। स्टीफेन लोकोक ने प्रतिनिधि प्रणाली के विकास के सन्दर्भ में निम्न विचार व्यक्त किए हैं 'जनता रूपी सामान्य निकाय के प्रतिनिधियों के लिए मत देने के अधिकार का आधार ग्रेट ब्रिटेन एवं अमेरिका की स्वतंत्र सत्ताएँ हैं। इन प्रतिनिधि संस्थाओं की उत्पत्ति के अंकुर प्रारम्भिक आंग्ल संसदन संस्थाओं में छिपे पड़े हैं। मध्यम कालीन इंग्लैंड में प्रत्येक कस्बे द्वारा अपना प्रतिनिधित्व करने के लिए एक निर्वाचित रीवी (reeve) एवं चार व्यक्ति दरबार या शायर (Shire) की सामान्य सभा में भेजे जाते थे। अनुमानतः इंग्लैंड में हर स्वतंत्र व्यक्ति को प्रारम्भिक निर्वाचन में भाग लेने का अधिकार प्राप्त था। संसदीय शासन के प्रारम्भ में मताधिकार

नू स्वामित्व तब ही छीमित था। 15वां सदी व इंग्लैण्ड जस दश म जहाँ सम्पत्ति, सामाजिक स्तर एव नू स्वामित्व समानार्थी मान जात थे, एसा हाना स्वामित्व नो था। हेनरी चतुर्थ क बाल म एक विधि द्वारा काउण्टी निर्वाचन म 40 शिलिंग प्रति वष लगान की भूमि व स्वामित्व की मताधिकार प्रदान किया गया था। आगामी 400 वर्षों तक यही विधि इंग्लैण्ड म मताधिकार का आधार बना रही, यद्यपि आवासी अहता कुछ समय पश्चात समाप्त हो गयी थी। सम्पत्ति के स्वामित्व का समाज म व्यक्ति वा आधार माना जाता था। उसने मत को उसकी सम्पत्ति क वजाय उसकी व्यक्तिगत नागरिकता वा परिणाम माना जाता था। स्वतंत्रता के प्रारम्भिक वर्षों म अमेरिकी राज्या म भी यही सिद्धान्त प्रचलित था। मताधिकार एव निर्वाचित हान का अधिकार पर्याप्त सम्पत्ति सम्म थी योग्यता पर निर्भर था। 1791 ई के प्रथम फ्रेच संविधान म सक्रिय नागरिकों को मताधिकार प्रदान किया गया और सक्रिय नागरिकता म केवल उन व्यक्तियों को शामिल किया गया था जो प्रति वष अपन तीन दिन के थम के बराबर प्रत्यक्ष कर देते थे।¹

ग्रेट ब्रिटेन

औद्योगिक प्रगति एव नेपोलियन के युद्धों के फलस्वरूप 1832 ई म इंग्लैण्ड मे मताधिकार सम्बन्धी प्रथम सुधार किये गये। कामेस सभा के निर्वाचन क्षेत्रों का प्रथम बार पूर्णरूपेण पुन वर्गीकरण किया गया था और उन सभी व्यक्तियों को मताधिकार प्रदान किया गया जो 50 पौण्ड प्रति वष लगान की भूमि के स्वामी थे। इसके फल स्वरूप प्रथम बार मध्यम एव उच्चवर्गीय सदस्यों को मताधिकार प्राप्त हुआ था। 1867 ई म मताधिकार म पुन वृद्धि की गयी एव बरो (Borough) के प्रत्येक मकान मालिक या 10 पौण्ड प्रति वष लगान के पट्टे की भूमि के मालिक या 12 पौण्ड वार्षिक मकान के किरायेदारा को मताधिकार प्रदान किया गया था। 1884 ई के तृतीय सुधार बिल के द्वारा मताधिकार की व्यवस्था का और अधिक उदार बनाया गया। 1918 ई मे मताधिकार सम्बन्धी बड़े व्यापक सुधार किये गये थे और सम्पत्ति सम्बन्धी सभी योग्यताएँ समाप्त कर दी गयी थी। सिद्धान्ततः स्त्रियों को इंग्लैण्ड म प्रथम बार मताधिकार देना स्वीकार किया गया लेकिन 30 वर्ष और उससे अधिक आयु की स्नातिकाभा तथा गृह स्वामिनिया को ही मताधिकार प्रदान किया गया था। 1929 ई मे सभी स्त्रिया को मताधिकार प्रदान किया गया और इस प्रकार इंग्लैण्ड मे पूर्ण मताधिकार की स्थापना हुई थी।

संयुक्त राज्य अमेरिका

अमेरिका मे मताधिकार का निर्धारण राज्यों के क्षेत्राधिकार के अन्तगत है।

1 Leacock *Elements of Political Science*, 1929, pp 209-210

प्रारम्भ में प्रत्येक अमेरिकी राज्य में मताधिकार सम्पत्ति पर आधारित होने के कारण भूमि या मकान के स्वामियों को प्राप्त था। 1820 से 1840 ई तक अमेरिका में प्रवाहित लोकतान्त्रिक विचारों के तीव्र प्रवाह के फलस्वरूप बड़ा बयस्क मताधिकार की स्थापना हुई थी। स्त्रियों को सर्वप्रथम मताधिकार व्योमिंग (Wyoming) नामक क्षेत्र में प्रदान किया गया था और धीरे-धीरे सभी राज्यों ने इसका अनुसरण किया। 1911 ई में कांग्रेस द्वारा संविधान में एक संशोधन प्रस्तावित करके प्रत्येक जगह स्त्रियों को मताधिकार दिया गया था। इस संशोधन को आवश्यक सत्या में राज्य विधानमण्डल ने 1920 ई में स्वीकृति प्रदान की थी और उसके पश्चात् ही यह संशोधन प्रभावी हो सका। संयुक्त राज्य में 1856 ई तक केवल गोरे पुरुषों को ही मताधिकार प्राप्त था। नीग्रो (काले) लोगों के लिए मताधिकार का माग अमेरिकी गृहयुद्ध के पश्चात् 15वें एवं 16वें संशोधनों द्वारा खोला गया एवं 1867 ई में दक्षिणी राज्यों के नीग्रो लोगों को कांग्रेस की विधि द्वारा मताधिकार प्रदान किया गया था। 1870 ई के 15वें संशोधन द्वारा अमेरिकी नागरिक के साथ जाति, रंग एवं दासता के आधार पर मताधिकार सम्बन्धी विभेद को निषिद्ध घोषित किया गया था। कई राज्यों ने नीग्रो लोगों पर आवासी एवं पोल कर (Poll Tax) सम्बन्धी प्रतिवन्ध लगा रखे थे। आज यद्यपि नीग्रो जाति को मताधिकार प्राप्त हो गया है और इस अधिकार के संरक्षण की उनमें तीव्र चेतना भी है परन्तु श्वेत जाति द्वारा उन्हें मतदान से पृथक् रखने का प्रयत्न किया जाता है। अमेरिका में अभी तक मताधिकार 21 वर्षीय नागरिक को ही प्राप्त था परन्तु कांग्रेस ने आयु सीमा को घटाकर 18 वर्ष कर दिया है।

स्विटजरलैण्ड

आधुनिक काल में स्विटजरलैण्ड को प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की पाठशाला कहा जाता है। मताधिकार कैंटनों के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत है। 1971 ई तक स्विटजरलैण्ड में केवल बयस्क पुरुष मताधिकार प्रचलित था। स्त्रियों को मताधिकार केवल इसी वर्ष दिया गया है।

फ्रांस

1810 ई में फ्रांस में राजतन्त्र की पुनर्स्थापना के फलस्वरूप 300 फ्रैंक वार्षिक कर देने वाले 30 वर्षीय पुरुषों को ही मताधिकार प्रदान किया गया था। 1830 ई की क्रांति के पश्चात् 300 फ्रैंक की राशि को घटाकर 200 फ्रैंक कर दिया गया। 1840 ई में फ्रांस में सावभौमिक मताधिकार के लिए आन्दोलन प्रारम्भ हुआ और 1848 ई में इसे सफलता प्राप्त हुई। द्वितीय गणराज्य की स्थापना पर फ्रांस में प्रत्यक्ष एवं सावभौमिक मताधिकार की स्थापना की गयी और प्रत्यक्ष 21 वर्षीय पुरुष नागरिक को मताधिकार प्रदान किया गया। तब से यही व्यवस्था चली आ रही है।

अन्य देश

कुछ समय पूर्व नव यूरोप के विभिन्न देशों में मतदाधिकार पर अनेक प्रतिस्पर्धायें थीं। 1871 ई. के साम्राज्यीय जर्मनी के संविधान में अन्तर्गत समस्त 25 वर्षीय पुरुष नागरिकों को राष्ट्रीय सदन रोस्टाग के लिए मतदाधिकार प्राप्त था। परंतु राज्य निर्वाचन के सन्दर्भ में मतदाधिकार सीमित, असमान एवं अप्रत्यक्ष था। आस्ट्रिया में 1907 ई. तक निम्न सदन में केवल कुछ सदस्य ही सावभौम मतदाधिकार पर चुने जाते थे। हंगरी में मतदाधिकार सम्पत्ति, कर एवं शिक्षा सम्बन्धी जटिल योग्यताओं पर आधारित था। नार्वे में 1898 ई. में वयस्क मतदाधिकार प्रारम्भ हुआ था। डेनमार्क में 1893 ई. तक मतदाधिकार पर सम्पत्ति सम्बन्धी भारी प्रतिबंध थे। 1912 ई. में इटली में मतदाधिकार के लिए कर देना एवं शिक्षा सम्बन्धी योग्यताएँ प्रचलित थीं। जापान में 1925 ई. तक मतदाधिकार के लिए कर सम्बन्धी योग्यता प्रचलित थी, फलस्वरूप एक बड़ी संख्या में वयस्क पुरुष नागरिकों को कोई मतदाधिकार प्राप्त नहीं था।⁸ 1947 ई. में जापान में प्रथम बार स्त्रियों का मतदाधिकार प्रदान किया गया। नवीन संविधान में वयस्क एवं सावभौम मतदाधिकार की व्यवस्था है। प्रत्येक 20 वर्षीय जापानी नागरिक को मतदाधिकार प्राप्त है लेकिन उस निर्वाचन क्षेत्र में तीन माह के निवास सम्बन्धी योग्यता को पूरा करना पड़ता है।

सोवियत रूस में 1936 ई. के संविधान में अन्तर्गत पूर्ण वयस्क मतदाधिकार की स्थापना की गयी है। इसके पूर्व प्रचलित समस्त विभेदकारी नियमों का समाप्त कर दिया गया है। प्रत्येक 18 वर्षीय सोवियत नागरिक को बिना किसी भेदभाव के मतदाधिकार प्राप्त है। पागल एवं दण्डित नागरिक इसके अपवाद हैं। मशहूर सभाओं के सदस्यों का भी मतदाधिकार एवं निर्वाचित होने का अधिकार है।

साम्यवादी चीन में किसी भेदभाव के बिना प्रत्येक 18 वर्षीय वयस्क स्त्री एवं पुरुष नागरिक को जो पागल न हो और जिसे किसी विधि द्वारा इस अधिकार से वंचित न किया गया हो, मतदाधिकार प्राप्त है।

भारत के गणतन्त्रीय संविधान (1950 ई.) द्वारा वयस्क मतदाधिकार की व्यवस्था की गयी है। प्रत्येक 21 वर्षीय भारतीय नागरिक को बिना किसी भेदभाव के मतदाधिकार प्राप्त है। स्वतन्त्रता के पूर्व भारत में मतदाधिकार सम्बन्धी साम्प्रदायिक, सम्पत्ति एवं शैक्षणिक सम्बन्धी व्यवस्थाएँ थीं जिन्हें स्वतन्त्रता के पश्चात् पूर्णरूप से समाप्त कर दिया गया है।

उपरोक्त विश्लेषण से यह स्पष्ट है कि सावभौम वयस्क मतदाधिकार (Universal Adult Franchise) प्रायः सभी देशों द्वारा स्वीकार किया जा चुका है।

पक्ष में तक निम्नवत है

(1) प्रत्येक व्यक्ति को शासन के निर्माण में अधिकार प्राप्त होना चाहिए। सभी व्यक्ति प्रकृति में समान एवं स्वतन्त्र हैं। अतः किसी व्यक्ति या व्यक्ति-समूह को शेष व्यक्तियों पर बिना उनकी सहमति के शासन का अधिकार नहीं होना चाहिए। सामाजिक समझौतावादी विचारक प्राकृतिक अधिकारों के सिद्धांत के आधार पर सावभौम मताधिकार का समर्थन करते थे। व्यक्तित्व व पूर्ण विकास के लिए सावभौम मताधिकार एक अनिवार्य बात है।

(2) जॉन स्टुअर्ट मिल³ का यह मत था कि किसी व्यक्ति को सावजनिक मामलों के सम्पादन में अन्य व्यक्तियों की भांति उसके सम्पादन के अवसर न देना उसका अपमान करना है। यदि किसी व्यक्ति को कर देना अथवा युद्ध करने के लिए बाध्य किया जाता है तो उसे विधिक रूप से यह जानने का भी अधिकार है कि वह क्यों लड़े एवं क्यों कर दे? इसके अतिरिक्त उससे भी स्वीकृति तथा परामर्श लिया जाना चाहिए।

(3) यदि कुछ व्यक्तियों को मताधिकार नहीं दिया जाता है तो यह सम्भव है कि विधानमण्डल उनके हितों की उपेक्षा कर दे।

(4) सीमित मताधिकार के फलस्वरूप राजनीतिक समानता के सिद्धांत का सहज ही अतिक्रमण हो जाता है।

(5) सावभौम मताधिकार के फलस्वरूप विद्रोहों एवं नास्तियों की सम्भावना समाप्त हो जाती है।

(6) सावभौम मताधिकार के फलस्वरूप नागरिकों की सावजनिक कार्यों में रुचि उत्पन्न होती है और उनके अनुभव एवं जात्मसम्मान में वृद्धि होती है।

विपक्ष में तक—लेकिन सावभौम मताधिकार का विरोध भी कम नहीं हुआ है। लोकतन्त्र के समर्थकों ने भी सीमित मताधिकार का समर्थन किया है। सावभौम मताधिकार के विपक्ष में निम्नलिखित तक प्रस्तुत किये जाते हैं

लार्ड मैकाले (Lord Macaulay) को इससे व्यापक अपहरण प्रारम्भ हो जाना का भय था—'कुछ अद्वयन्त मछलें यूरोप के महानगरों के घबसावशेषों को मूखों (उल्लुओं) एवं चालाकों (लोमडियों) के साथ बाटकर खा जायेंगे।' लेकी (Lecky) का मत था कि इससे आर्गुमेंटों के शासन की आशंका बढ़ जायेगी। जेम्स स्टोकेन का मत था कि सावभौम मताधिकार के फलस्वरूप विवेक एवं मूर्खता के सही एवं स्वभाविक सम्बन्धों के उलट जाने की सम्भावना है। सर हेनरी मेन (Sir Henry Maine) भी सावभौम मताधिकार के विरोधी थे। ईमाइल लेवले (Emile Lava

1c)e) के अनुसार अज्ञानियों को मताधिकार देने का अर्थ आज अराजकता तथा अनिर्णयता में फैला है।⁴ अतः इन विद्वानों ने सीमित मताधिकार का समर्थन किया था। सावर्भौम मताधिकार का प्रसार निर्विरोध नहीं हुआ है। पश्चिमोदय में स्त्रियों को मताधिकार 20वीं सदी में दिया गया है। ग्रेट ब्रिटेन में 1918 ई. में सब प्रथम 30 वर्षीय या उससे अधिक आयु की स्त्रियों को मताधिकार प्रदान किया था। सोमाथ स स्वतंत्र भारत में सावर्भौम मताधिकार को प्रारम्भ से ही स्वीकार कर लिया गया है।

स्त्री मताधिकार के समर्थन में अनेक तर्क दिये गये हैं। इनमें से कुछ निम्न लिखित हैं।

(1) लिंग भेद से मताधिकार का कोई सम्बन्ध नहीं है।

(2) स्त्रियों को शारीरिक दृष्टि से कमजोर होने के कारण कानून एवं सामाजिक संरक्षण की अपेक्षाकृत अधिक आवश्यकता है।

(3) राजनीतिक जीवन में स्त्रियों का प्रवेश राजनीति को शुद्ध एवं परिष्कृत करने में सहायक होगा। मताधिकार देने का अर्थ समाज को उसके लगभग आधे सदस्यों की योग्यताओं तथा गुणों से अवगत कर देना है।

(4) पुरुषों के अत्याचार से उनकी रक्षा हेतु स्त्रियों को मताधिकार देना अपेक्षित है।

(5) स्त्री पुरुष में विभेद अनैतिक है तथा समता के सिद्धांत के विरुद्ध है। अतः स्त्रियों को मताधिकार देना एक नैतिक आवश्यकता है।

स्त्री मताधिकार का समर्थन जान स्टुअर्ट मिल सिजविक एवं एस्मिन आदि लेखकों ने किया है। जान स्टुअर्ट मिल स्त्रियों की स्वतंत्रता तथा मताधिकार का तीव्र समर्थक था। स्विटजरलैण्ड में स्त्रियों को मताधिकार 1971 ई. में ही प्रदान किया गया है।

सावर्भौम मताधिकार के प्रति व्यक्त अधिकांश आशकाएँ निमूल सिद्ध हुई हैं। फिर भी सावर्भौम मताधिकार के दोषों को कम करने के लिए बहुल मतदान (plural voting) एवं अतिरिक्त मताधिकार प्रणाली (Weightage System) का प्रयोग किया गया। मिल ने मतदान के सम्बन्ध में साक्षरता एवं वर देने सम्बन्धी योग्यताएँ निर्धारित करने का प्रस्ताव किया था। उसका मत था कि जो व्यक्ति पढ़ लिख नहीं सकता एवं प्रारम्भिक गणित के प्रश्न हल नहीं कर सकता, वह मतदान का अधिकारी नहीं माना जा सकता है। मिल तो विद्वत् की प्राकृतिक एवं राजनीतिक संरचना एवं विभाजन तथा सामाज्य इतिहास का कुछ ज्ञान भी मतदान के लिए आवश्यक मानता था।⁵

4 Refer to E. Asirvatham *op cit*, pp 415-16, Garner *op cit*, pp 511-13

5 Mill *Representative Government*, pp 160-162

(4) निर्वाचन क्षेत्रों का निर्माण बिन आधारों पर होना चाहिए ?

(5) अल्पसंख्यकों के प्रतिनिधित्व की समस्या ।

प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष निर्वाचन

निर्वाचन से सम्बन्धित एक विवादास्पद प्रश्न यह है कि वह प्रत्यक्ष होना चाहिए या अप्रत्यक्ष । मतदाता स्वयं मतदान करके जब अपन प्रतिनिधियों को निर्वाचित करता है तो इस पद्धति को प्रत्यक्ष मतदान (Direct Election) कहते हैं । इसके विपरीत मतदाता अपने प्रतिनिधियों को निर्वाचित करने के लिए मध्यवर्ती निर्वाचकों को चुनते हैं और इनके द्वारा जनता के प्रतिनिधियों को निर्वाचित किया जाता है तो इसे अप्रत्यक्ष निर्वाचन (Indirect Election) कहते हैं । प्रायः विश्व के सभी देशों के विधानमण्डल के निम्न सदनों के सदस्यों को प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित किया जाता है । संयुक्त राज्य अमेरिका की सीनेट प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित द्वितीय सदन है ।⁷ ऑस्ट्रेलिया की सीनेट के सदस्यों को जनता प्रत्यक्ष रीति से समानुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर चुनती है । इसके विपरीत प्रायः सभी द्वितीय सदन अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित या मनोनीत होते हैं । उदाहरण के लिए, फ्रांस की काउंसिल, दक्षिणी अफ्रीका की सीनेट, आयरलैंड की सीनेट भारत की राज्यसभा⁸, सोवियत रूस की राष्ट्रीय सभियत, स्विटजरलैंड की राज्य परिषद अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित सदन हैं । लेकिन इंग्लैंड की लाइसमा बशानुगत एवं मनोनीत है । कनाडा का द्वितीय सदन—सीनेट—मनोनीत सदन है । अमेरिकी एवं भारतीय राष्ट्रपति एक निर्वाचक मण्डल द्वारा चुने जाते हैं अतः वे अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित होते हैं ।⁹

प्रत्यक्ष निर्वाचन पद्धति लोकतन्त्र का पर्यायवाची है । लेकिन जान स्टुअर्ट मिल सहस्र विद्वानों को बुद्धिमत्ता, साधारण जनता की योग्यता तथा विवेकशीलता में पूर्ण विश्वास नहीं है । वे लोकतन्त्र में अज्ञान के अत्याचार से जातकृत हैं । अतः लोकतन्त्र में सावधानीपूर्ण मताधिकार के यथाथ एवं सम्भावित दोषों को दूर करने के लिए निर्वाचन का अप्रत्यक्ष एवं प्रत्यक्ष पद्धतियों में विभाजित करने का व समर्थन करते हैं । अप्रत्यक्ष निर्वाचनों के पक्षधर अपने समर्थन में यह सबल तर्क प्रस्तुत करते हैं कि

7 अमेरिकी सीनेट 1913 ई के पूर्व तक अप्रत्यक्ष रीति में निर्वाचित सदन था । प्रशा का निम्न सदन एवं 1905 ई के पूर्व नाबो का एक सदन स्टोर्थिंग (Storthing) अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित होता था ।—Garner Political Science and Government, op cit, p 529

8 भारतीय द्वितीय सदन—राज्य सभा—के 12 सदस्य राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत होते हैं ।

9 नेपाल का एकमात्र सदन 'राष्ट्रीय पंचायत' व सदस्य अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित किए जाते हैं । पाकिस्तान में जनरल अयूब के समय में गठित सदन 'राष्ट्रीय सभा' भी अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित सदन था ।

विधायकों के दायित्वा की दृष्टि से यह आवश्यक है कि उनका निर्वाचन सामान्य नागरिका से अधिक योग्यता सम्पन्न व्यक्तियों द्वारा किया जाना चाहिए। उनकी सरया भी कम होनी चाहिए जिससे कि वे सामान्य जनता के उद्वेग एवं भावना से मुक्त रह सकें। उह सामान्य नागरिक की अपेक्षा अधिक उत्तरदायी सजग एवं बुद्धिमान होना चाहिए। ऐसे निर्वाचकों के द्वारा निर्वाचित विधानमण्डल निस्म देह अधिक उत्तरदायित्वपूर्वक काम करेंगे।¹⁰

लेकिन अप्रत्यक्ष निर्वाचन के उपरोक्त तर्कों के विरुद्ध अनक तक प्रस्तुत किये जात हैं और सिद्धा तत इससे अपेक्षित लाभ प्राप्त नहीं हुए ह

(1) अप्रत्यक्ष प्रणाली के अतगत मतदातागण राजनीतिक शिक्षा से वचित हा जात हैं और उनम सावजनिक भावना का पूण विकास नहीं हो पाता है।

(2) यह पद्धति प्रत्यक्ष निर्वाचन पद्धति की अपेक्षा जटिल ह।

(3) मध्यवर्ती निर्वाचका की सरया कम होने के कारण उनक भ्रष्ट होने, तथा रिश्वत, छल कपट एवं दबाव मे सरसतापूर्वक प्रभावित होने की अधिक सम्भावना रहती है। मध्यवर्ती निर्वाचका का कोई स्थायी पद नहीं होता। उह अधिक हानि का भय नहीं है, अधिक से अधिक वे पुन निर्वाचित नहीं हो सकते। अत उनक भ्रष्ट होने की अधिक गुजाइश होती हे।

(4) अप्रत्यक्ष निर्वाचन-प्रणाली लाकत त्रीय सिद्धांत के विपरीत ह। जनता चूकि अतिम रूप म अपने प्रतिनिधि को चुनने म असफल रहती ह अत जनता की निर्वाचना म कोई आस्था नहीं रहती।

(5) गानर के अनुसार सुसंगठित एवं सुदृढ राजनीतिक दला व उदय एवं विकास के कारण अप्रत्यक्ष निर्वाचन नाममात्र के लिए ही अप्रत्यक्ष होता है।¹¹ 'मध्यवर्ती निर्वाचना' के लिए दलीय प्रत्याशियों को खडा किया जाता है और विजयी होने पर वे अपने दल क प्रत्याशी के लिए ही मतदान करत हैं। उदाहरणाय, समुक्त राज्य अमरिका के राष्ट्रपति एवं उप राष्ट्रपति पद के सम्बन्ध म यह पूणत सत्य है। भारत म राष्ट्रपति के निर्वाचन म निर्वाचक मण्डल क सदस्य दलीय प्रत्याशी को ही अपना मत देते हैं। अत दलीय व्यवस्था के विकाम के कारण अप्रत्यक्ष निर्वाचन केवन सवधानिक व्यवस्था मात्र बन रह गया है।

गुप्त या सावजनिक मतदान

निर्वाचन से सम्बन्धित एक अन्य प्रश्न यह है कि मतदान गुप्त या सावजनिक या खुला (public or open) होना चाहिए। गुप्त मतदान (vote by ballot) आजकल सवमाय एवं स्वीकृत सिद्धांत है लेकिन सदैव ऐसा नहीं था। सावजनिक

10 Mill *Representative Governments*, p 294

11 Garner *op cit* p 531

मतदान 20वीं सदी के प्रारम्भ तक केवल कुछ देशों में (यथा—डेनमार्क में 1901, प्रशा में 1920, एवं सोवियत रूस में 1936 ई. तक) ही प्रचलित था। 1914 ई. तक फ्रांस में भी पूरी तरह गुप्त मतदान प्रणाली प्रचलित नहीं थी। मिल, मोटेस्व्यू एवं ट्रीटस्के सावजनिक मतदान के पक्षपाती थे। 18वीं तथा 19वीं सदी में गुप्त मतदान की प्रथा नहीं थी। मोटेस्व्यू ने सावजनिक मतदान का समर्थन इस आधार पर किया था कि इससे सामान्य व्यक्ति को अपने मत के प्रयोग में अपेक्षाकृत योग्य एवं बुद्धिमान व्यक्तियों से सहायता एवं निर्देश प्राप्त हो सकेगा।¹² मिल ने इसका समर्थन करते हुए कहा कि मतदान सम्बन्धी कतव्य अथवा सावजनिक कतव्यों की भाँति सावजनिक आलोचना एवं देखभाल में ही सम्पादित किया जाना चाहिए।¹³ श्री ट्रीटस्के के अनुसार “गुप्त मतदान उदारवाद के नाम पर वास्तव में एक धोखा है।” यह अनुचित एवं अनैतिक है। मतदान एक सावजनिक कतव्य है और इसका प्रयोग भी सावजनिक रूप में ही किया जाना चाहिए। ऐसे किसी व्यक्ति को सच्चे अर्थों में राजनीतिक सम्मान प्राप्त नहीं हो सकता जो मतपट्टी के पास पहुँच कर मत दते समय (अपने मतदाताधिकार के मूलतः प्रयोग के लिए स्वयं का) अपमानित महसूस नहीं करता।¹⁴

सावजनिक मतदान का सबसे बड़ा दोष यह है कि मतदाता निर्मातापूर्वक अपनी इच्छानुसार स्वतन्त्रतापूर्वक अपने मत का सावजनिक रूप से प्रयोग नहीं कर सकता है। लोकतंत्र के वांछित लक्ष्य की प्राप्ति के लिए स्वतन्त्रता एवं निर्मातापूर्वक मतदाताधिकार का प्रयोग वाछनीय है। सामान्य मतदाताओं पर अनेक प्रकार के दबाव पड़ते हैं। अतः सावजनिक एवं खुले रूप में हाथ उठाकर मतदान करने में वह पूर्णतः स्वतन्त्र हो सकता है। हैरिंगटन (Harrington) उन कुछ सर्वप्रथम विचारकों में था जिन्होंने स्वतन्त्र एवं निष्पक्ष मतदान के लिए गुप्त रीति का समर्थन किया है। बेथम भी गुप्त मतदान का समर्थक था। दीर्घ एवं सम्बन्ध विवाद के पश्चात् ही फ्रांस में गुप्त मतदान सम्बन्धी विधि पारित हो सकी थी। अब सभी देशों में गुप्त मतदान की व्यवस्था को पूर्णरूपण मायता प्राप्त हो गयी है।

क्या मतदान अनिवार्य होना चाहिए ?

इस प्रश्न का उत्तर इस प्रश्न के उत्तर पर निर्भर है कि मतदाताधिकार एक दायित्व है या बाय ? राजनीति शास्त्र के प्रायः सभी लेखक यह स्वीकार करते हैं कि मतदाताधिकार एक दायित्व है जो राज्य द्वारा ऐसे सभी व्यक्तियों को प्रदान किया जाता है जो उस सम्पादित करने के योग्य होते हैं। यह एक विधिक अधिकार है, न कि प्राकृतिक अधिकार। यदि मतदान सावजनिक हित में एक दायित्व है तो इसका तक

12 *Ibid*, p 532

13 Mill *Representative Government*, Ch X

14 Treitschke, cited by J W Garner *op cit*, p 532

संगत निष्कर्ष यह निकलता है कि निर्वाचन का अपन कतव्य को अनिवार्यतः सम्पादित करना चाहिए। प्रश्न यह है कि क्या विधि द्वारा मतदाता को मतदान रूपी दायित्व के सम्पादन के लिए बाध्य किया जा सकता है? क्या विधि द्वारा अनिवार्य मतदान की व्यवस्था करनी चाहिए? क्या इस कतव्य के सम्पादन में असफल रहने वाले व्यक्तियों को दण्डित किया जाना चाहिए? विभिन्न विचारका एवं राजनीतिज्ञों ने अनिवार्य मतदान का समर्थन किया है। कुछ देशों में तो अनिवार्य मतदान की व्यवस्था को अपनाया भी गया था। 1893 ई. के वेल्शियम के सविधान में अनिवार्य मतदान का विधान था और मतदान न करने पर एक से तीन फ्रेक तक के आर्थिक दण्ड की व्यवस्था थी। चार बार मतदान का प्रयोग न करने पर नागरिक को मताधिकार से वंचित कर देने सम्बन्धी नियम था। 1907 ई. में स्पेन में अनिवार्य मतदान प्रारम्भ किया गया था और मतदान न करने पर दण्ड की व्यवस्था थी। गानर के अनुसार स्पेन में अनिवार्य मतदान सम्बन्धी विधि एक मतपत्र मान बना रहा क्योंकि ग्रामीण निर्वाचन क्षेत्रों में 80 प्रतिशत मतदाता निर्वाचना में अनुपस्थित रहते थे।¹

1912 ई. में जर्मेनी, 1917 ई. में नीदरलैंड एवं 1950 ई. में चकोस्लोवाकिया में अनिवार्य मतदान व्यवस्था को प्रारम्भ किया गया। फ्रांस में 1875 ई. में सीनेट के मतदाताओं के लिए अनिवार्य मतदान की व्यवस्था थी। 1921 ई. में प्रो जोसेफ बारथेलीमे (Joseph Barthelémy) ने फ्रांस के निम्न सदन के सदस्य को निर्वाचित करने के लिए अनिवार्य मतदान सम्बन्धी विधेयक प्रस्तुत किया था लेकिन वह पारित न हो सका।

अनिवार्य मतदान का प्रायः सभी राजनीतिक विद्वानों तथा राजनीतिज्ञों ने निम्नांकित आधार पर विरोध किया है

(1) राजनीति शास्त्र एवं सांख्यिक नीति का सुदृढ सिद्धांतों के आधार पर अनिवार्य मतदान का समर्थन नहीं किया जा सकता।

(2) अनिवार्य मतदान इस धारणा पर आधारित है कि मताधिकार एक विधिक कतव्य है जबकि वास्तव में मताधिकार एक विशेषाधिकार और नतिक कतव्य है। अतः राज्य यदि नागरिक का मताधिकार के प्रयोग के लिए बाध्य करता है तो उसके दुरुपयोग की अधिक सम्भावना है।

(3) गानर का मत है कि अनिवार्य मतदान की व्यवस्था के फलस्वरूप मता की खरीद करना सरल हो जायेगा। अनिच्छुक मतदाताओं को धन के लोभ में सरलता से फुसलाया जा सकेगा।

(4) अनिवार्य मतदान का एक सहज परिणाम यह भी होगा कि मतदाता

अनुत्तरदायी ढंग से अपन मत का प्रयोग करेंगे। मतदाता की दृष्टि में किसी उम्मीदवार के उपयुक्त न होने पर यदि वह अपने मत का प्रयोग करता है तो उसके मत का कोई व्यावहारिक मूल्य नहीं होता।

वर्तमान समय में अधिकांश देश, यथा—संयुक्त राज्य अमेरिका, कनाडा, इंग्लैंड, स्विट्जरलैंड, भारत आदि—में अनिवार्य मतदान व्यवस्था प्रचलित नहीं है।

निर्वाचन क्षेत्रों का निर्माण

निर्वाचन क्षेत्रों के निर्माण का प्रश्न प्रतिनिधित्व से घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित है। प्रतिनिधित्व से सम्बन्धित दो मुख्य प्रश्न हैं (1) प्रतिनिधित्व का उचित आधार क्या होना चाहिए? (2) प्रतिनिधित्व किसका होना चाहिए? प्रतिनिधित्व के उचित आधार के निश्चित हो जाने पर ही निर्वाचन क्षेत्रों का निर्माण निम्न करता है। क्षेत्र या प्रदेश, व्यवसाय या पेशा तथा समुदाय या सम्प्रदाय प्रतिनिधित्व के विभिन्न एवं माय आधार हैं। इन्हें प्रथम क्षेत्रीय या प्रादेशिक, व्यावसायिक एवं साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व की संज्ञा दी जाती है। अधिकांश देशों में प्रादेशिक या क्षेत्रीय प्रतिनिधित्व का सिद्धान्त माय है। क्षेत्रीय प्रतिनिधित्व के अंतर्गत सारे देश को प्रतिनिधित्व की दृष्टि से निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजित कर दिया जाता है और प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र से सर्वाधिक मत या बहुमत प्राप्त करने वाले सदस्य को जनता अपने प्रतिनिधि के रूप में निर्वाचित करती है। इस 'एक निर्वाचन क्षेत्र एवं एक सदस्य' का सिद्धान्त भी कहत है। इसके विपरीत, व्यावसायिक प्रतिनिधित्व के अंतर्गत विभिन्न व्यवसायों एवं धर्मों में सलग्न व्यक्तियों के पृथक् पृथक् समुदाय होते हैं और इन व्यावसायिक समुदायों द्वारा प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों का स्थान ग्रहण किया जाता है। एक व्यवसाय में सलग्न सभी व्यक्तियों द्वारा एक या अधिक व्यक्ति प्रतिनिधि के रूप में चुने जाते हैं। अतः व्यावसायिक प्रतिनिधित्व में 'एक निर्वाचन क्षेत्र तथा अनेक प्रतिनिधियाँ' का विचार माय है। प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र एकसदस्यी होते हैं, व्यावसायिक या समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के अंतर्गत बहुसदस्यी निर्वाचन क्षेत्रों का निर्माण किया जाता है।

एकसदस्यी (क्षेत्रीय) निर्वाचन-क्षेत्र

सम्पूर्ण राज्य में सजितने प्रतिनिधियों को चुनने का निश्चय किया जाता है, उतने निर्वाचन क्षेत्रों में उसे विभाजित कर दिया जाता है। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में निर्धारित जनसंख्या से अधिक व्यक्ति नहीं होते हैं। एक निर्वाचन क्षेत्र से सर्वाधिक मत प्राप्त करने वाला बस एक ही प्रतिनिधि चुना जाता है। भारत, इंग्लैंड, संयुक्त राज्य अमेरिका, सोवियत रूस, कनाडा, आस्ट्रेलिया, नेपाल, पाकिस्तान आदि देशों में क्षेत्रीय अर्थात् एकसदस्यी निर्वाचन पद्धति प्रचलित है। इसके गुण निम्नवत हैं

(1) यह सुविधाजनक पद्धति है। इसमें निर्वाचन क्षेत्र छोटे होते हैं, फलस्वरूप मतदातागण सभी उम्मीदवारों से सरलता से परिचित हो सकते हैं।

(2) प्रतिनिधि के लिए स्थानीय समस्याओं का अध्ययन करना सरल होता

है, निर्वाचन का प्रबन्ध आसानी से किया जा सकता है तथा मतदाताओं को भी मत देने में सरलता होती है।

(3) निर्वाचन में व्यय भी कम होता है तथा निर्वाचन के पश्चात् मतगणना एवं परिणामों की घोषणा करना सरल होता है।

(4) इस प्रणाली के अंतर्गत अल्पसंख्यक वर्गों एवं दलों का भी समुचित प्रतिनिधित्व प्राप्त हो जाता है।

(5) इस प्रणाली के अंतर्गत देश के सभी क्षेत्रों को विधानमण्डल में प्रतिनिधित्व प्राप्त हो जाता है।

एकसदस्यी निर्वाचन प्रणाली के दोष निम्नांकित हैं

(1) इस प्रणाली के द्वारा स्थानीयता की भावना में वृद्धि होती है। प्रतिनिधियाँ में सम्पूर्ण देश की अपेक्षा एक क्षेत्र विशेष का प्रतिनिधित्व करने की प्रवृत्ति विकसित हो जाती है। व राष्ट्रीय हितों की अपेक्षा स्थानीय हितों पर अधिक बल देने लगते हैं। इस मत का समर्थन फ्रांस तथा इटली की एकसदस्यीय प्रणाली के व्यावहारिक अनुभवों से भी होता है।¹⁶

(2) निर्वाचन क्षेत्रों की जनसंख्या सदैव एक समान नहीं रहती, वह घटती-बढ़ती रहती है। अतः क्षेत्रों को निर्वाचन का आधार मानना ही नुस्तिपूर्ण है। जनसंख्या में परिवर्तन होने के कारण निर्वाचन क्षेत्रों के पुनर्विभाजन की सम्भावना सदैव बनी रहती है और पुनर्वर्गीकरण के समय सत्तारूढ़ दल निर्वाचन क्षेत्रों का विभाजन इस प्रकार करते हैं कि उसे सबसे अधिक लाभ प्राप्त हो सके। विरोधी दल के समर्थकों को प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में अल्पसंख्यका में कर दिया जाता है। यही नहीं, विरोधी दलों की शक्ति को सीमित करने के उद्देश्य से उसके समर्थकों के क्षेत्रों को एक या कुछ निर्वाचन क्षेत्रों में सीमित कर दिया जाता है, फलस्वरूप विभिन्न आकार के निर्वाचन क्षेत्रों का निर्माण हो जाता है। इससे निर्वाचनों में विरोधी दलों को केवल थोड़े-से क्षेत्रों में ही सफलता प्राप्त हो पाती है। इस प्रथा को गरीमेंडरिंग (Gerrymandering) कहते हैं। इसका प्रयोग सर्वप्रथम 1812 ई. में संयुक्त राज्य अमेरिका में मसाचूसेट्स राज्य के राज्यपाल ऐल्लिज गरी ने किया था।

(3) कभी कभी किसी निर्वाचन क्षेत्र में योग्य उम्मीदवारों के अभाव में मतदाता साधारण व्यक्ति को या निर्वाचन क्षेत्र के बाहर के किसी योग्य व्यक्ति को अपना प्रतिनिधि चुनते हैं। इस दोष की सम्भावना केवल उन निर्वाचन क्षेत्रों में ही होती है जहाँ स्थायी निवास सम्बंधी योग्यता निर्धारित नहीं की जाती। अमेरिका में निर्वाचन क्षेत्र में स्थायी निवास सम्बंधी अनिवार्य योग्यता का विधान है। इसके विपरीत भारत में किसी निर्वाचन क्षेत्र से कोई भी नागरिक निर्वाचन सम्बंधी योग्यताओं का पूरा

होने पर चुनाव लड़ सक्ता है। निर्वाचन क्षेत्र में निवास सम्बन्धी कोई योग्यता भारत में निर्धारित नहीं की गयी है।

(4) क्षेत्रीय पद्धति के अधीन कुल निर्वाचक व अल्प मत का ही प्रतिनिधित्व करने वाले व्यक्ति निर्वाचित हो जाते हैं। भारत एवं ब्रिटेन के संसदीय निर्वाचना के आँकड़े इस मत की पुष्टि करते हैं।¹⁷ असफल उम्मीदवारों को जो मत प्राप्त होता है वह व्यर्थ चले जाते हैं और उन्हें कोई प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं होता है। मसद या विधानमण्डल में विभिन्न दलों का निर्वाचना में प्राप्त मता व अनुपात में प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं होता और जब निर्वाचन में त्रिकाणात्मक संघर्ष होता है तो सफल उम्मीदवार को निश्चय ही कुल मतदाताओं का स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं होता, वह अल्पमत के समर्थन से ही विजयी हो जाता है। अतः इस पद्धति का एक दुष्परिणाम यह होता है कि अल्पमत विधानमण्डल में प्रतिनिधित्व से वंचित हो जाता है। इस पद्धति के आलोचकों द्वारा समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली का समर्थन किया जाता है।

(5) एकसदस्यी निर्वाचन-क्षेत्र बहुसदस्यी निर्वाचन क्षेत्रों की अपेक्षा छोटे होते हैं। अतः शासक वर्ग निर्वाचना को नियंत्रित करने में सफल होता है। इन दोषों के कारण ही 1918 ई. में फ्रांस ने एकसदस्यी निर्वाचन प्रणाली का परित्याग कर दिया था।

बहुसदस्यी निर्वाचन क्षेत्र प्रणाली

बहुसदस्यी निर्वाचन क्षेत्र प्रणाली सामान्य टिकट प्रणाली (General Ticket System) का संशोधित रूप है। 'सामान्य टिकट प्रणाली' के अन्तर्गत सम्पूर्ण देश को एक निर्वाचन क्षेत्र मान लिया जाता है और मतदाताओं द्वारा सभी सदस्यों के निर्वाचना में भाग लिया जाता है। प्रत्येक मतदाता को उतने मत प्राप्त होते हैं जितने सदस्यों को निर्वाचित किया जाना है। 1867 ई. से 1885 ई. तक ग्रेट ब्रिटेन में 13 निर्वाचन क्षेत्रों में एवं संयुक्त राज्य अमेरिका में 1842 ई. तक कांग्रेस के निर्वाचना

17 1924 ई. के ब्रिटिश निर्वाचना में अनुदार दल का केवल 48% मत प्राप्त होने पर भी 615 स्थानों में से 412 स्थान प्राप्त हुए थे, श्रम दल को 25% मत परंतु 34% अर्थात् 151 स्थान और उदार दल को 20% मत परंतु केवल 8% अर्थात् 46 स्थान प्राप्त हुए थे। 1951-52 ई. के प्रथम भारतीय निर्वाचनों में कांग्रेस दल को 44.85% मत प्राप्त हुए परंतु लोकसभा में 489 स्थानों में 362 स्थान प्राप्त हुए थे। इसी निर्वाचन में समाजवादी दल को 10.5% मत प्राप्त हुए परंतु लोकसभा में 50 स्थानों की अपेक्षा उसे केवल 12 स्थान प्राप्त हुए थे। 1957 ई. के निर्वाचना में कांग्रेस को 47.8% मत और लोकसभा में 75.1% स्थान, 1962 ई. में कांग्रेस को 44.5% मत और 72.8% स्थान, 1967 ई. में 40.7% मत और 53.5% स्थान प्राप्त हुए थे। देखिए चंद्रप्रकाश सामंती "भारत में निर्वाचन सुधार एवं दल प्रणाली", लोकतंत्र समीक्षा, अंक 4, अप्रैल जून 1972, पृ. 36

के लिए 'सामान्य टिकट प्रणाली' ही प्रचलित थी। लेकिन आधुनिक विशाल राज्या के लिए यह प्रणाली अव्यावहारिक है। अल्पसंख्यकों को इस पद्धति के अंतर्गत प्रतिनिधित्व प्राप्त होने की कोई आशा नहीं रहती। बहुसंख्यक मत पाने वाले दल के प्रत्याशी ही विजयी होते हैं। फलस्वरूप शेष दलों को प्राप्त मत व्यर्थ चले जाते हैं। यह निर्वाचन प्रणाली कठोर एवं जटिल है। प्रतिनिधियों का मतदाताओं से सीधा सम्पर्क नहीं होता है और प्रतिनिधि भी अपने क्षेत्र की समस्याओं का उचित प्रतिनिधित्व करने में असफल रहते हैं।

बहुसदस्यी निर्वाचन क्षेत्र प्रणाली एकसदस्यी एवं सामान्य टिकट प्रणाली के मध्य का माग है। इसके अंतर्गत सारे देश को बहुत निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजित कर दिया जाता है। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र इतना विस्तृत होता है कि दो या अधिक सदस्यों को उस निर्वाचन क्षेत्र के प्रतिनिधि रूप में चुना जा सके। समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के अंतर्गत निर्वाचन क्षेत्र बहुसदस्यी होते हैं। बीमर जमनी (1919-33), फ्रांस, स्विटजरलैंड आदि देशों में बहुसदस्यी निर्वाचन क्षेत्र प्रणाली प्रचलित है। भारत में एकसदस्यी एवं बहुसदस्यी दोनों ही प्रकार के निर्वाचन क्षेत्र पाये जाते हैं। बहुसदस्यी निर्वाचन क्षेत्रों का लक्ष्य मतदाताओं के सभी वर्गों एवं अल्पसंख्यकों को उचित प्रतिनिधित्व देना है।

इन दोनों प्रणालियों में 'एकसदस्यी निर्वाचन क्षेत्र' प्रणाली अधिक श्रेष्ठ है और प्रचलित भी है। इसका सबसे बड़ा गुण यह है कि इसके अधीन दृढ़ एवं स्थायी सरकार का निर्माण सम्भव होता है। इसके विपरीत, बहुसदस्यी निर्वाचन क्षेत्रों के अन्तर्गत देश में छोट-छोटे राजनीतिक दलों का उदय हो जाता है और किसी भी दल को विधानमण्डल में स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं हो पाता। फलस्वरूप संसदीय कार्यपालिका स्थायी रूप में दृढ़तापूर्वक कार्य नहीं कर पाती है। अधिकांशतः बहुसदस्यी निर्वाचन-क्षेत्रीय प्रणाली के अधीन संयुक्त मंत्रिमण्डल का निर्माण होता है। फ्रांस इसका प्रमुख उदाहरण है। इसके ही कारण फ्रांस का चतुर्थ गणतन्त्रीय संविधान असफल रहा था और पंचम गणतन्त्रीय संविधान का निर्माण अनिवार्य हो गया था।

अल्पसंख्यकों को प्रतिनिधित्व

प्रायः हर देश में विभिन्न प्रकार के अल्पसंख्यक पाये जाते हैं। इनके प्रतिनिधित्व का प्रश्न राजनीति शास्त्र की एक महत्वपूर्ण समस्या है। क्षेत्रीय निर्वाचन प्रणाली के अधीन अल्पसंख्यकों को अपनी जनसंख्या के अनुसार प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं होता और निर्वाचनों में बहुत बड़ी संख्या में मत व्यर्थ चले जाते हैं। विधान (Legislation) के सम्बन्ध में सम्पूर्ण जनता को नियंत्रण और विचार विमर्श करने का अधिकार लोकतंत्र का एक माय सिद्धांत है। अतः विधानमण्डल में अल्पसंख्यकों का प्रतिनिधित्व एवं उनके प्रतिनिधियों के विचारों का सुना जाना लोकतंत्र में अति आवश्यक है। विधि को व्यापक जन-समर्थन प्राप्त होना चाहिए, तभी उसका पूर्ण या अधिकाधिक पालन सम्भव है। अतः

यह आवश्यक है कि अल्पसंख्यका को विचार विमर्श के उचित अवसर प्राप्त होना चाहिए। साथ ही साथ उनकी उचित इच्छाओं का मायता भी प्राप्त होनी चाहिए। जहाँ अल्पसंख्यका की उपेक्षा की जाती है वहाँ उनमें असंतोष एवं आक्रोश उत्पन्न हो जाता है। अल्पसंख्यका को प्रतिनिधित्व देने एवं क्षेत्रीय निर्वाचन प्रणाली के दावों को दूर करने के लिए प्रस्तावित विभिन्न निर्वाचन सम्बन्धी उपायों में समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली का प्रमुख स्थान है।

समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली

इस प्रणाली का सुझाव सर्वप्रथम 1851 ई. में इंग्लैंड के एक निवासी धामस हेयर (Thomas Hare) ने अपनी पुस्तक 'निर्वाचन एवं प्रतिनिधित्व' (*Election and Representation*) में दिया था। यह निर्वाचन पद्धति समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के नाम से विख्यात है। इसके दो रूप हैं (1) एकल सक्रमणीय प्रणाली (Single Transferable Vote System), एवं (2) सूची प्रणाली (List System)

(1) एकल सक्रमणीय प्रणाली—हेयर प्रणाली को एकल सक्रमणीय मत प्रणाली की भी संज्ञा दी जाती है। यह इस सिद्धांत पर आधारित है कि सच्चे लोकतंत्रीय देशों के विधानमण्डल में देश के विभिन्न वर्गों को जनसंख्या के अनुपात में प्रतिनिधित्व प्राप्त होना चाहिए।

एकल सक्रमणीय मत-प्रणाली की कुछ मौलिक विशेषताएँ हैं, जो निम्नांकित हैं

(1) इस प्रणाली के अंतर्गत निर्वाचन क्षेत्र बहुसदस्यीय होते हैं अर्थात् एक निर्वाचन क्षेत्र में कम से कम तीन सदस्य तो निर्वाचित होना ही चाहिए।

(2) प्रत्येक मतदाता को केवल एक मत प्राप्त होता है परंतु निर्वाचन क्षेत्र से चुने जाने वाले प्रतिनिधियों की संख्या के बराबर अपनी पसंदगी व्यक्त करने का अधिकार होता है। अतः मतदाता का मत तो एक ही होता है परंतु उसके प्रयोग के सम्बन्ध में वह अपनी पसंदगी (preference) व्यक्त कर सकता है। उदाहरणार्थ, किसी निर्वाचन क्षेत्र से तीन सदस्य चुने जाने हैं लेकिन 6 व्यक्ति चुनाव लड़ रहे हैं तो ऐसी स्थिति में मतदाताओं को इन 6 उम्मीदवारों में से अपनी पसंद के उम्मीदवारों के समक्ष प्रथम, द्वितीय एवं तृतीय पसंदगी को व्यक्त करने का अधिकार होता है। यदि प्रथम पसंदगी पाने वाला व्यक्ति विजयी नहीं होता तो मतदाता का मत व्यर्थ नहीं जाता, वह द्वितीय एवं यदि आवश्यकता हुई तो तृतीय पसंदगी के रूप में हस्तांतरित (transfer) हो जाता है।

(3) इस प्रणाली में अंतर्गत निर्वाचित होने के लिए एक निश्चित संख्या अर्थात् मतों के निर्धारित कोटा के बराबर मत प्राप्त करना आवश्यक होता है। इस कोटा को निर्धारित करने की रीति अज्ञात है।

डाले गये मता की कुल संख्या

निर्वाचित हान वाले सदस्य की संख्या + 1 = कोटा

अर्थात् निर्वाचन में डाले गये कुल मता की संख्या में निर्वाचित होने वाले सदस्य की संख्या में 1 को जोड़कर उसका भाग दे दिया जाता है और जो भाज्यफल जाता है वही कोटा होता है। ड्रूप (Droop) ने इसमें थोड़ा संशोधन कर दिया है। उन्होंने कोटा निर्धारित करने के लिए भाज्यफल में 1 की संख्या को और जोड़ दिया है। उदाहरण के लिए, 'क' निर्वाचन क्षेत्र से 3 प्रतिनिधि चुन जाने ह और निर्वाचन में कुल 8 000 मतदाताओं ने मतदान किया है। इस स्थिति में हेयर तथा एण्ड्रे के अनुसार निर्वाचित होने के लिए 2 000 मता का निर्धारित कोटा है परंतु ड्रूप के अनुसार 2,001 मत निर्धारित कोटा होगा। ड्रूप का सिद्धांत ही आजकल मान्य है।

(4) यदि किसी उम्मीदवार को कोटा से अधिक मत प्राप्त होते हैं तो निर्धारित कोटा से प्राप्त अधिक मतों को उनकी द्वितीय एवं उसके पश्चात् तृतीय पसंदगी के अनुसार अन्य उम्मीदवारों में वितरित कर दिया जाता है।

मतगणना के समय सर्वप्रथम प्रथम पसंदगी के मता की गणना कर ली जाती है। जिस उम्मीदवार को प्रथम गणना में निर्धारित कोटा के बराबर मत प्राप्त हो जाते हैं वह विजयी घोषित कर दिया जाता है। यदि प्रथम मतगणना में ही प्रथम पसंदगी के आधार पर निर्वाचन क्षेत्र से चुने जाने वाले सभी उम्मीदवारों को निर्धारित कोटा के अनुपात में मत प्राप्त हो जाते हैं तो उन्हें विजयी घोषित कर दिया जाता है तथा निर्वाचन पूर्ण हो जाता है। परंतु यह भी सम्भव है कि प्रथम मतगणना में सभी सदस्य न चुन जायें। ऐसी स्थिति में सफल उम्मीदवारों के अतिरिक्त मतों को उनकी द्वितीय पसंदगी के अनुसार वितरित कर दिया जाता है तथा पुनः मतगणना होती है। यह क्रम उस समय तक चलता रहता है जब तक कि सभी सदस्यों का चुनाव नहीं कर लिया जाता। यदि फिर भी कोई स्थान रिक्त रह जाता है या प्रथम मतगणना में कोई उम्मीदवार निर्धारित कोटा के बराबर मत प्राप्त नहीं करता है तो सबसे कम मत प्राप्त करने वाले उम्मीदवार के मता को रद्द करके उन्हें शेष उम्मीदवारों में वितरित कर दिया जाता है। सामान्यतः नीचे की तरफ से मता का हस्तांतरण ऊपर की अपेक्षा मतगणना प्रक्रिया के अंत में ही किया जाता है।

(2) सूची प्रणाली—समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली का यह एक दूसरा तरीका है। इस प्रणाली के अंतर्गत भी बहुसदस्यी निर्वाचन क्षेत्र होते हैं, प्रत्येक मतदाता को उतने ही मत प्राप्त होते हैं जितने कि उस निर्वाचन क्षेत्र से सदस्य चुने जाने ह। किसी मतदाता द्वारा किसी एक व्यक्ति को एक से अधिक मत नहीं दिया जा सकता। इस प्रणाली में एकल सक्रमणीय पद्धति की तरह ही निर्वाचन कोटा निर्धारित किया जाता है, परंतु उम्मीदवारों की उनके दलीय आधार पर सूचिया तैयार की जाती हैं। निर्वाचन में एक दल को प्राप्त कुल मता के अनुपात में उस दल के उम्मीदवार चुने

है। दल की सूची में सबसे अधिक मत पान वाला उम्मीदवारों को प्रमानुसार चुन लिया जाता है। जमनी के बीमार सविधान के अंतर्गत इस प्रणाली का प्रयोग किया गया था।

समानुपातिक प्रणाली के पक्ष में तर्क—यह प्रणाली अथवा प्रणालियाँ की अपेक्षा समाज के विभिन्न वर्गों एवं समूहों को उनकी जनसंख्या के अनुपात में उचित प्रतिनिधित्व प्रदान करने में सफल होती है। अतः यह प्रतिनिधित्व की वायव्युक्त पद्धति है। किसी का मत व्यर्थ नहीं जाता है। विधानमण्डल में किसी दल का इतना निरंकुश बहुमत भी प्राप्त नहीं होता कि वह अल्पमत की उपेक्षा कर सकें। बहुमत की निरंकुशता के विरुद्ध यह पद्धति एक सरल अवरोध है। विधानमण्डल सच्चे अर्थों में लोकतन्त्र के अनुरूप देश का दर्पण होता है। जनता में राजनीतिक चेतना जागृत होती है और किसी मतदाता का मत व्यर्थ नहीं जाता है। सभी यह जानते हैं कि उनके मत का व्यावहारिक मूल्य है। निर्वाचन क्षेत्र के समस्त दोषों का इस प्रणाली द्वारा परिहार हो जाता है और 'थ्रीम-डरिंग' जैसे दोषों की कोई सम्भावना नहीं रहती। इस प्रणाली के अंतर्गत सभी राजनीतिक दलों को देश के राजनीतिक जीवन में फायदा करने के अवसर प्राप्त हो जाते हैं। यह पद्धति राजनीतिक सत्ता को समान रूप से विभाजित करने की एक प्रत्याभूति है। जॉन स्टुअर्ट मिल एवं रमजे म्योर इसके प्रमुख समर्थक हैं। मिल के अनुसार इस प्रणाली द्वारा निर्वाचक एवं निर्वाचिता में निकट एवं सुदृढ़ सम्बन्ध स्थापित हो जाते हैं क्योंकि हर प्रतिनिधि अपने निर्वाचन क्षेत्र में जन-सम्मति से ही चुना जाता है।¹⁸ इसके अतिरिक्त समानुपातिक प्रतिनिधित्व पर आधारित विधानमण्डल का बौद्धिक एवं नैतिक स्तर भी ऊँचा हो जाता है। बुद्धिजीवियों की सफलता की सम्भावना उन्हें निर्वाचना में भाग लेने के लिए प्रेरित करती है। इसके अतिरिक्त बहुमत दल भी निर्वाचन में अपने उम्मीदवारों का सीधे समर्थन खड़ा करता है। वे चरित्रवान एवं बुद्धिमान उम्मीदवारों को मनोनीत करने के लिए वाध्य होते हैं। निदलीय एवं स्वतन्त्र उम्मीदवार भी इस पद्धति के अधीन निर्वाचित हो जाते हैं। लॉर्ड एक्टन (Lord Acton) ने समानुपातिक पद्धति का समर्थन किया है। उनके अनुसार यह पद्धति अत्यधिक लोकतन्त्रीय है और हजारों ऐसे व्यक्तियों के प्रभाव का सम्भव बनाती है जिनकी शासन में इस पद्धति के जमाव में कोई आवाज नहीं होती। इस प्रणाली में कोई मत व्यर्थ नहीं जाता है। हैलेट (Hallet) समानुपातिक प्रतिनिधित्व को लोकतन्त्र की कुञ्जी मानता है। ए. बी. कीथ ने ब्रिटिश मंत्रिमण्डलीय प्रणाली के सम्बन्ध में समानुपातिक पद्धति का समर्थन करते हुए उसके चार गुणों का उल्लेख किया है

(1) इस पद्धति के अंतर्गत कॉमन्स सभा में निर्वाचना में विभिन्न दलों की शक्ति के अनुपात में सदस्य चुने जायेंगे।

(2) एकसदस्यी निर्वाचन क्षेत्र की अपक्षा मतदाताओं को उम्मीदवारा के चयन में अपक्षाकृत अधिक स्वतन्त्रता प्राप्त होगी।

(3) मतदाता स्वतन्त्र एवं चरित्रवान लोगों को सरलता से चुनने में सफल हो सकेंगे।

(4) निम्नोक्त मतदाताओं का प्रभाव प्रायः दूना हो जायगा।¹⁹ रैमजे म्योर के अनुसार एकसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र के दोषों को समानुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली से ही दूर करना सम्भव है।²⁰ म्योर ने भी ब्रिटन में एकल-सदस्यीय मत प्रणाली को अपनाने का सुझाव दिया था। उसका मत था कि इसके अंतर्गत वर्तमान पद्धति की अपक्षा वॉमस समाज में राष्ट्र का अधिक उचित प्रतिनिधित्व सम्भव होगा। मतदाताओं को विभिन्न उम्मीदवाराओं से अपने प्रतिनिधि को चुनने की वास्तविक स्वतन्त्रता प्राप्त होगी। यह पद्धति मतदान में अनुचित एवं भ्रष्ट तरीकों के प्रयोग को हतोत्साहित करती है। मतदाता अपने मत धारण के अनुसार मतदान करने के लिए स्वतन्त्र होते हैं। इस पद्धति में वर्तमान प्रणाली के संयोग के तत्त्व के लिए कोई स्थान नहीं होता है।²¹

समानुपातिक प्रणाली के विरोध में तर्क—समानुपातिक पद्धति के उपरोक्त गुणों के होते हुए उसके विरोधियों ने उसकी तीव्र आलोचना की है। इस पद्धति के प्रमुख दोष निम्नलिखित हैं²

(1) यह पद्धति अत्यधिक जटिल है एवं उसकी प्रक्रिया कठोर है और सामान्य मतदाता की समझ के बाहर है। जिन देशों की बहुसंख्यक जनता अशिक्षित है, वहाँ तो इसकी असफलता निश्चित है। मतगणना के लिए भी विशेष योग्यता की आवश्यकता होती है। इसके अतिरिक्त मतगणना में अनुचित साधनों के प्रयोग की भी सम्भावना होती है।

(2) इसके अंतर्गत निर्वाचन क्षेत्र बहुत बड़े या विस्तृत होते हैं। जहाँ समस्या और मतदाताओं में प्रत्यक्ष एवं निकट के सम्पर्क की कोई आशा नहीं होती।

(3) सिद्धान्त के अनुसार यह पद्धति ससदीय भ्रष्टाचार की वृद्धि में सहायक होती है। विधि निर्माण में अमेरिका में प्रचलित लॉगरोलिंग (Logrolling) एवं पोर्क बैरल (Pork Barrel) जैसी बुराईयाँ उत्पन्न हो जाती हैं तथा राष्ट्रीय हित की अपेक्षा वर्गीय हित की दृष्टि से विधियाँ बनाए जाते हैं।

(4) इस पद्धति का सबसे बड़ा दोष यह है कि देश में छोटे छोटे दलों एवं

19 Keith *The British Cabinet System*, pp 335 336

20 Ramsay Muir *How Britain is Governed*, 1951, pp 134 35

21 *Ibid*, pp 139 40

22 Ramsay Muir *op cit*, pp 140 143

संगठनों अर्थात् बहुदलीय पद्धति का विकास होने लगता है और राजनीतिक अस्थिरता के लिए मांग प्रशस्त हो जाता है। देश में गुटबन्दी की महामारी फैल जाती है। विधानमण्डल में अनेक दलों के होने के कारण संसदीय शासन स्थिरता एवं सफलता पूर्वक नहीं चल पाता। बहुदलीय पद्धति के अंतर्गत संयुक्त या मिश्रित मंत्रिमण्डल के निर्माण होते हैं तथा राजनीतिक सौदेबाजी एवं भ्रष्टाचार के लिए मांग खुल जाता है। छोटे छोटे विभिन्न दल अपने हितों की दृष्टि से सोचने लगते हैं। अल्पसंख्यकों के संगठन अपने वर्गीय स्वार्थों की पूर्ति के लिए प्रयत्नशील रहते हैं। विधानमण्डल परस्पर विरोधी विचारों एवं हितों का अखाड़ा बन जाता है। फ्रांस इसका उदाहरण है। समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली में उप निर्वाचन सम्भव नहीं है क्योंकि इस हेतु एकसदस्यी निर्वाचन क्षेत्र का निर्माण करना आवश्यक होता है। यदि यह असम्भव नहीं तो कठिन अवश्य है एवं इससे सम्बंधित अनेक प्रश्न उठ खड़े होते हैं।

सिजविक, डायसी, लास्की एवं फाइनर इस पद्धति के तीव्र आलोचक थे। डायसी का मत था कि समानुपातिक प्रणाली में दलों का प्रभाव बहुत बढ़ जाता है और मतदाताओं को नाममात्र की स्वतंत्रता प्राप्त होती है। डायसी की यह भी मान्यता थी कि जितनी अधिक जटिल निर्वाचन-पद्धति होगी, मतदाता पर जितना ही अधिक राजनीतिक दलों का प्रभाव भी होगा। प्रो. लास्की³ समानुपातिक पद्धति के सम्बंध में रमजे म्योर के विचारों से सहमत नहीं है। रमजे म्योर के तर्कों को सबल एवं प्रभावशाली मानते हुए भी वे समानुपातिक पद्धति को पूर्णतः त्रुटिपूर्ण मानते हैं। लास्की के अनुसार "इस बात का कोई प्रमाण नहीं है कि फ्रांस में जहाँ समूह प्रणाली प्रचलित है, विधानमण्डल की स्थिति हमारे यहाँ से श्रेष्ठ है।" रमजे म्योर ने संसद का राष्ट्रीय विचारों का दण्ड बनाने हेतु समानुपातिक पद्धति की बाध्यता का उल्लेख किया है। यदि म्योर के इन विचारों को मान भी लिया जाय तो म्योर द्वारा समर्थित दलीय पद्धति के अंतर्गत भी समानुपातिक प्रणाली के अधीन किसी दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं हो सकता और कोई दल बिना अपने विपक्षी के सहयोग के स्थायी मंत्रिमण्डल या शासन नहीं बना सकेगा। द्वितीय, बहुदलीय पद्धति के फलस्वरूप मिश्रित या अल्पसंख्यक मंत्रिमण्डल के ही निर्माण सम्भव हैं। अल्पसंख्यक शासन के दोषों पर प्रकाश डालने की आवश्यकता नहीं है। इसमें नीति का स्थान पड़्यत्र ले लेता है। मंत्रिमण्डल की सहायता करने वाला दल एक प्रकार से स्वामी के रूप में आचरण करता है। शासन के द्वारा अन्य दलों का सहयोग जर्जित करने के लिए सिद्धांतों का परित्याग कर दिया जाता है। जब उसका कार्यों में सदैव साहस एवं सगति का अभाव रहता है।⁴ इंग्लैंड में संसद में समानुपातिक प्रतिनिधित्व की अबाध्यता की

23 Laski *Parliamentary Government in England*, op cit, p 77

24 Laski *Ibid*, p 78

चचा करते हुए लास्की ने कहा है कि बहुदलीय व्यवस्था या समानुपातिक प्रतिनिधित्व के फलस्वरूप मजिस्ट्रेटरीय एवं दलीय नियंत्रण नष्ट हो जाता है जिसके फलस्वरूप शासन काय बहुत कम सतोपजनक होता है।⁵ समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली या मजिस्ट्रेट तथा कॉमंस समा के सम्बन्धों में परिवर्तन करके यदि कॉमंस समा के सुधार का प्रयत्न किया जाता है तो लास्की के अनुसार यह प्रयत्न महामारी को साधारण औपधि से ठीक करने के समान ही है। समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली से जमनी की रक्षा नहीं हो सकती थी और फ्रांस में निदलीय सदस्यों में व्याप्त अपने विचारों के अनुसार शासन को अपदस्थ करने की प्रवृत्ति बहुत कुछ वैसी ही है जिसका हम सामना कर रहे हैं।⁶ लास्की की यह मायता थी कि समाज में सामान्य तीन विचारधाराएँ होती हैं (1) वे जो सामाजिक व्यवस्था में कोई विशेष परिवर्तन नहीं चाहते, (2) जो समाजवादी विचारधारा के आधार पर परिवर्तन के पक्षपाती होते हैं, एवं (3) जो पूरी तरह व्यक्तिवादी पूँजीवादी व्यवस्था के पक्षधर होते हैं। अपरिवर्तनवादी एवं व्यक्तिवादी एक ही श्रेणी में रखे जा सकते हैं। अतः व्यवहार में समाज में केवल दो अर्थात् व्यक्तिवादी एवं समाजवादी विचारधाराएँ ही होती हैं। अतः लास्की, रेमजे म्योर द्वारा प्रतिपादित निदलीय—दक्षिणपथी, वामपथी एवं केन्द्रीय—धारणा को जनमत की अभिव्यक्ति के लिए आवश्यक नहीं मानता। उसके अनुसार उपरोक्त दो विचारधाराओं के आधार पर सदस्यीय व्यवस्था में द्विदलीय पद्धति ही शासन के स्थायित्व एवं उन्नति के लिए आवश्यक है।

फाइनर⁷ ने समानुपातिक प्रतिनिधित्व की आलोचना करते हुए कहा है कि यद्यपि यह पद्धति गणितीय दृष्टि से समान प्रतिनिधित्व प्रदान करने में असफल होती है परन्तु इसके अन्तर्गत मतदाताओं एवं प्रतिनिधियों में घनिष्ठ सम्बन्ध नहीं होता है। इसके अतिरिक्त शासन की स्थिरता एवं दृढ़ता के लिए सकट उत्पन्न हो जाता है। 'यह प्रणाली बड़े दलों का विघटित करके स्वतन्त्र एवं पृथक् समूहों के निर्माण का बड़ावा देती है।' "समानुपातिक प्रतिनिधित्व निस्संदेह सफल समूहवाद की वृद्धि के लिए उत्तरदायी होता है।" जमनी में बीमरसविधान (1919 ई.) के अधीन समानुपातिक प्रतिनिधित्व की पद्धति को अपनाया गया था। 1918 ई. में जमनी में केवल 7 बड़े दल थे 1932 ई. में इनकी संख्या 20 के करीब हो गयी थी और दलीय विघटन की यह प्रवृत्ति वृद्धि की ओर थी। सूची प्रणाली के अन्तर्गत निहित स्वायत्त एवं हित विभिन्न दलों पर नियंत्रण करने में सरलता से सफल हो जाते थे। दलीय परिपदा द्वारा तैयार की गयी लम्बी सूची में से निर्वाचन क्षेत्रों के उम्मीदवारों का चयन करना सूची प्रणाली की एक मुख्य कठिनाई है।

25 Laski *op cit* p 218

26 *Ibid*, p 220

27 Finer *The Theory & Practice of Modern Government, op cit*, p 554

समानुपातिक प्रतिनिधित्व का विरुद्ध लगाय गया उपरोक्त सभी आरोपों का उत्तर उसके समर्थकों रमजे म्योर, फीथ तथा हम्फ्रेज ने दिया है। उनके द्वारा इन आरोपों को स्वीकार नहीं किया जाता है कि यह प्रणाली जटिल और असुविधाजनक है। उनके अनुसार इन तीनों में भी कोई सार नहीं है कि प्रतिनिधित्व पद्धति में निर्वाचकों एवं निर्वाचिता में कोई सम्बन्ध नहीं रहता है और निर्वाचन कायम बढ़ि हो जाती है। समानुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति का फ्रांस, इटली, बीमर जर्मनी तथा आस्ट्रेलिया में प्रयोग किया गया है। ग्रेट ब्रिटेन में इंग्लैण्ड का चर्च की राष्ट्रीय परिषद के सदस्यों का निर्वाचन, स्कॉटलैण्ड में शिक्षा अधिकारियों का चयन, उत्तरी आयरलैण्ड की सदन के दोनों सदनों, आयर के निम्न सदन तथा दक्षिणी अमेरिका में सीनेट एवं कुछ नगर-पालिकाओं के निर्वाचन, कनाडा में कुछ नगरपालिकाओं के निर्वाचना तथा भारत में राष्ट्रपति के निर्वाचन²⁸ में इस पद्धति का प्रयोग किया जाता है। संयुक्त राज्य में समानुपातिक प्रतिनिधित्व का प्रचलन नगर निर्वाचना तक ही सीमित रहा है।²⁹ भारत में 1956 ई. के पूर्व भाग 'ब' एवं 'ख' राज्यों के राज्यसभा के प्रतिनिधि समानुपातिक प्रतिनिधित्व एवं एकल सन्नमणीय मतानुसार चुन जाते थे। बेलजियम, चकोस्लोवाकिया, फिनलैण्ड, जर्मनी (बीमर संविधान), लिटुनिया, लिथोनिया, पोलैण्ड एवं यूगोस्लाविया में कभी सूची प्रणाली का प्रचलन था।³⁰ सोवियत रूस में समानुपातिक प्रतिनिधित्व का प्रचलन नहीं है।

फ्रांस में समानुपातिक प्रतिनिधित्व

फ्रांस के चतुर्थ गणतन्त्रीय संविधान में समानुपातिक प्रतिनिधित्व का प्रचलन था। एकसदस्यी निर्वाचन-क्षेत्र एवं द्वितीय मतदान प्रणाली को कायम रखने के पक्ष में कोई दल नहीं था। सभी ने मायपूरा निर्वाचनों पर वोट दिया था। वैसे तो सभी दल समानुपातिक प्रतिनिधित्व की ओर उसके गुणों के कारण आकर्षित थे, परंतु साम्यवादी दल इस पद्धति का विरोध रूप से पक्षपाती था यहाँ तक कि वे एक ही राष्ट्रीय सूची के निर्माण के पक्ष में थे। उन्होंने एम आर पी (M R P) के इस मुद्दे का

28 Article 55(3)। डॉ. महादेवप्रसाद शर्मा के अनुसार भारतीय राष्ट्रपति का निर्वाचन समानुपातिक प्रतिनिधित्व का सही प्रयोग नहीं है। यह तो पसंदगी के अनुसार या वैकल्पिक मतदान प्रणाली (Preferential or Alternative Vote System) है।—*The Government of the Indian Republic*, 1972, pp 129-130। डा. जनिस् के मतानुसार अनुच्छेद 55(3) की भाषा दोषपूर्ण है। इसमें उल्लिखित पद्धति समानुपातिक पद्धति नहीं है, इसे एकल सन्नमणीय मत कहा जाना चाहिए।—Cited by Dr Asurvatbam *op cit*, p 421

29 Strong *Modern Political Constitutions*, *op cit* (1963), p 186

30 A J Zurcher, cited by A Appadorai *The Substance of Politics*, 9th edn, 1961 p 478

वृद्धतापूर्वक विरोध किया कि मतदाताओं को उन उम्मीदवारों के नाम जो सूची में नहीं हैं, स्वतः लिखने का अधिकार होना चाहिए। अक्टूबर 1946 ई की विधि के अंतर्गत प्रत्येक डिपार्टमेण्ट³¹ को निर्वाचन क्षेत्र घोषित किया गया था, परंतु 6 बड़े डिपार्टमेण्टों को सुविधानुसार अधिक निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजित कर दिया गया था। हर निर्वाचन क्षेत्र में प्रत्येक दल अपने उम्मीदवारों की सूची प्रस्तुत करता था। कोई सूची पूर्ण नहीं होती थी। मतदाताओं को उसमें नाम लिखने का अधिकार नहीं दिया गया था, मतपत्र में उम्मीदवारों के नाम दलीय पसंदगी के अनुसार लिखे जाते थे, मतदाताओं द्वारा मतपत्र पर अपनी पसंदगी व्यक्त की जाती थी, मतदाता केवल एक सूची के लिए ही मतदान कर सकता था। प्राप्त मता के अनुपात के आधार पर प्रत्येक दलीय सूची को सदस्य-संख्या प्रदान की जाती थी और सूची में से व्यक्त नामों या पसंदगी के आधार पर सदस्यों का चयन कर लिया जाता था।

फ्रांस में सुदृढ़ दलीय संगठन एवं दलीय भक्ति के अभाव के कारण इस पद्धति को अपनाया गया था। एकसदस्यी निर्वाचन क्षेत्र के दोष द्वितीय मतदान प्रणाली के कारण और अधिक बढ़ गये थे। फाइनेर³² के अनुसार फ्रांस में समानुपातिक प्रतिनिधित्व को अपनाने का मुख्य कारण बहुदलीय पद्धति थी, परंतु इसका प्रभाव उल्टा हुआ। दलों की संख्या में और अधिक वृद्धि हो गयी। समानुपातिक प्रतिनिधित्व को अपनाने का समर्थन सबसे अधिक तत्परता से फ्रेंच साम्यवादी दल ने किया था। इसका एक मुख्य कारण यह था कि दल का अपने समस्त सदस्यीय सदस्यों पर निश्चित एवं पूर्ण नियंत्रण था।

अल्पसंख्यक प्रतिनिधित्व सम्बन्धी अन्य निर्वाचन पद्धतियाँ

अल्पसंख्यकों को उचित प्रतिनिधित्व प्रदान करने के लिए निम्न पद्धतियाँ का और प्रयोग किया जाता है

(1) सीमित मत प्रणाली (Limited Vote System)—इस प्रणाली के अंतर्गत बहुसदस्यी निर्वाचन क्षेत्र होते हैं और कम से कम तीन सदस्यों का चुना जाना आवश्यक होता है। निर्वाचन क्षेत्र के सदस्यों की संख्या से एक कम मत प्रत्येक मतदाता को प्राप्त होता है अर्थात् यदि किसी निर्वाचन क्षेत्र से 5 सदस्य चुने जाने हैं तो प्रत्येक मतदाता को 4 मत प्राप्त होते हैं। इस प्रणाली में मतदाता द्वारा एक ही उम्मीदवार को अपने सभी मत नहीं दिये जा सकते हैं। वह एक उम्मीदवार को केवल एक ही मत दे सकता है। मतदाता को सदस्यों की संख्या से कम सदस्यों को मत देने का अधिकार होता है अतः इसे सीमित मतदान प्रणाली कहते हैं। इस व्यवस्था में किसी दल के लिए सभी स्थानों पर अधिकार करना सम्भव नहीं होता कम से कम एक

31 फ्रांस के प्रशासनिक क्षेत्र जहाँ कि भारत में जिला या कमिश्नरी।

32 *Finer op cit*, p 559

स्थान तो अल्पसंख्यका को प्राप्त हो ही सकता है। यह प्रणाली पुतगाल एवं संयुक्त राज्य अमेरिका के कुछ राज्यों में प्रचलित है। इस प्रणाली का भी यह दोष है कि अल्पसंख्यका को अपने अनुपात में प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं हो पाता है। इसके अतिरिक्त इस पद्धति के अंतर्गत निर्वाचन क्षेत्र में अल्पसंख्यक मतदाताओं की संख्या भी इतनी कम नहीं होगी चाहिए कि वे प्रभावी सिद्ध न हो सकें।

(2) सामूहिक मत प्रणाली (Cumulative Vote System)—इस पद्धति में भी बहुसंख्यकी निर्वाचन क्षेत्र होते हैं। मतदाता को उतने ही मत प्राप्त होते हैं जितने कि निर्वाचन क्षेत्र में प्रतिनिधि निर्वाचित किये जायें हैं। इसके अतिरिक्त मतदाता को अपने सभी मत एक ही उम्मीदवार को देने का अधिकार होता है। इस प्रणाली के अंतर्गत कमजोर एवं छोटे अल्पसंख्यक वर्ग के समर्थकों को एकत्रित होकर प्रतिनिधित्व प्राप्त करने की सम्भावना रहती है। इस पद्धति का इंग्लैंड में विधानसभा मण्डल एवं संयुक्त राज्य अमेरिका के कुछ राज्यों में स्थानीय अधिकारियों के निर्वाचन के लिए प्रयोग किया जाता है। इस प्रणाली का यह दोष है कि इसमें बहुत से मतों के व्यर्थ जाने की सम्भावना होती है। यह भी सम्भव है कि अल्पसंख्यका का अपनी संख्या के अनुपात से अधिक प्रतिनिधित्व प्राप्त हो जाय। इसके अतिरिक्त मतदाताओं पर दलीय अनुशासन बढ़ जाता है तथा दलबन्दी की बुराई को प्रोत्साहन मिलता है और अल्पसंख्यका को संख्या के अनुपात में प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं हो पाता है।

(3) एकल असंक्रमणीय मत प्रणाली (Single Non transferable Vote System)—इस पद्धति की विशेषता यह है कि मतदाता केवल एक ही मत का प्रयोग कर सकता है, भले ही बहुसंख्यकी निर्वाचन क्षेत्र ही क्या न हो। इसका प्रयोग कुछ वर्षों तक जापान में किया गया था, अतः इस जापानी प्रणाली भी कहते हैं। जापान में विभिन्न दल इस पद्धति के अधीन अपनी संख्या के अनुपात में प्रतिनिधित्व प्राप्त करने में सफल हुए थे। कुछ क्षेत्रों में तो स्वतः उम्मीदवारों को भी सफलता प्राप्त हुई थी। यह पद्धति भी सामूहिक मतदान प्रणाली की भाँति दलबन्दी को प्रोत्साहित करती है। इसके अतिरिक्त यह अवधानिक भी है।

साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व

साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व का प्रयोग भारत में अल्पसंख्यकों को प्रतिनिधित्व देने के लिए किया गया था। भारतीय मुसलिम सम्प्रदाय द्वारा पृथक मतदान की माँग करने पर ब्रिटिश शासन द्वारा 1909 ई. में सर्वप्रथम इसका प्रारम्भ किया गया। भारतीयों ने विधानमण्डल में प्रतिनिधित्व की माँग की थी, जिसके प्रत्युत्तर में फूट डालो एवं शासन करो' नीति का अनुगमन करते हुए साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व का श्रीगणेश किया गया। भारत में हिंदू बहुमत में है। मुसलमान, ईसाई एवं सिख प्रमुख अल्पसंख्यक सम्प्रदाय हैं। 1919 ई. में इमादयो, सिखा एवं वाद में अनुसूचित जातियों को भी पृथक साम्प्रदायिक मतधिकार प्रदान किया गया। डा. अण्णादुराई के अनुसार

साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व के अ तगत (1) प्रत्येक सम्प्रदाय के मतदाता अपनी जाति क उम्मीदवार अर्थात् हिंदू हिंदू को और मुसलमान मुसलमान को मत देता है। हर सम्प्रदाय के लिए उसकी जनसंख्या के अनुपात में विधानमण्डल में स्थान निश्चित कर दिये जाते हैं। (11) सामूहिक मतदाताओं में ही अल्पसंख्यक सम्प्रदाय के लिए भी स्थान सुरक्षित कर दिये जाते हैं। मतदाताओं को अथवा सम्प्रदाय के उम्मीदवारों का भी मत देने का अधिकार होता है। लेकिन सुरक्षित सम्प्रदाय के उम्मीदवारों में से अपन सम्प्रदाय का अधिकतम मत प्राप्त करने वाले उम्मीदवार को विजयी घोषित किया जाता है, भले ही उसे अथवा सम्प्रदाय के उम्मीदवारों से कम मत प्राप्त हुए हों। मद्रास के 'सामान्य स्थानों में परिगणित जातियों के लिए इसी भांति स्थान, सुरक्षित किये जाते थे।'²² साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व के समर्थकों का गान है कि यह जीवन की वास्तविकताओं के अधिन समीप है और कोरे आदर्शवाद से परे है। जब सम्प्रदायों में परस्पर विश्वास एवं सहयोग का अभाव हो तो यह कही अविक उचित है कि उन्हें पृथक् प्रतिनिधित्व दिया जाय। राजनीतिक दृष्टि में अविकसित या कम विकसित समाजों के लिए यह एक स्वस्थ अनिवार्यता है।

लेकिन पृथक् या साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व राष्ट्रीय एकता एवं स्थिरता के लिए घातक है। वांछित राष्ट्रीय विकास का रथ साम्प्रदायिकता के विरोध रूपी चट्टान के समक्ष गतिहीन हो जाता है। साम्प्रदायिक एवं वर्गीय दृष्टि से लोगों की सोचने की आदत पड़ जाती है। उत्तरदायी शासन की सफलता के लिए सामान्य हिता सम्बन्धी दृष्टिकोण होना आवश्यक है। स्वशासित देशों का इतिहास पृथक् साम्प्रदायिक निर्वाचन का समर्थन नहीं करता है। 1947 में भारत का विभाजन पृथक् निर्वाचन पद्धति का अवश्यम्भावी परिणाम था।

समीक्षा—अल्पसंख्यकों के प्रतिनिधित्व की समस्या ज्यादा की ल्या बनी हुई है। इस सम्बन्ध में डॉ. अम्पादुराई का मत उपसंहार के रूप में प्रस्तुत करना उचित है। उनका कथन है कि "सामूहिक मतदाधिकार (unqualified joint electorates) ही आदर्श है। सन्तुलनकाल के लिए अर्थात् जब बहुमत के औचित्य में अल्पमत को विश्वास नहीं होता तो सामूहिक मतदाधिकार में स्थानों के संरक्षण की रीति को विश्वास अर्जित करने की दृष्टि से अपनाना हितकर है। इसके विरुद्ध यह सामान्यतः तर्क दिया जाता है कि इस प्रणाली के अ तगत जो प्रत्याक्षी विजयी होता है उसमें निश्चित ही साम्प्रदायिकता कम होती है क्योंकि उस सभी सम्प्रदायों का मत पर निर्भर रहना पड़ता है। यह इसका पक्ष में सबल तर्क है।" भारत में 1921 से 1947 ई. तक पृथक् मतदाधिकार को अपनाया गया था। भारत में साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व सम्बन्धी यह प्रयोग इस तक के विरुद्ध एक सबल प्रमाण है जो अल्पसंख्यक प्रतिनिधित्व एवं संरक्षण के लिए इसे आवश्यक

मानते हैं। 1950 ई. के संविधान के अंतर्गत भारत में सामूहिक मतदाताधिकार के पक्ष में इस अव्याप्तीपूर्ण पद्धति का परित्याग कर दिया है तथा परिगणित जातिभेदों के लिए स्थान सुरक्षित रखने की पद्धति को अपनाकर राष्ट्रीय एकता की दृष्टि से उचित ही किया है।³⁴

निर्वाचन की कुछ अन्य पद्धतियाँ

द्वितीय मतदान प्रणाली (Second Ballot)

इस पद्धति के अंतर्गत एकसदस्यी निर्वाचन क्षेत्र होते हैं। इन निर्वाचन क्षेत्रों से केवल एक सदस्य ही चुना जा सकता है, परंतु उसे पूर्ण या स्पष्ट बहुमत से विजयी होना आवश्यक होता है। स्मरणीय है कि एकसदस्यी निर्वाचन क्षेत्रों में त्रिकोणात्मक सघटन में कम मत प्राप्त करने वाले प्रत्यासी भी विजयी होते देखे गए हैं। द्वितीय मतदान द्वारा इस दोष को दूर करने का प्रयास किया गया है। इस पद्धति के अंतर्गत यदि प्रथम निर्वाचन में कोई उम्मीदवार स्पष्ट बहुमत प्राप्त करने में सफल नहीं होता तो पुनः मतदान होता है। इस दोबारा मतदान में प्रथम निर्वाचन में सबसे कम मत पाने वाला उम्मीदवार चुनाव नहीं लड़ सकता है और प्रथम निर्वाचन में जिन मतदाताओं ने उसे मत दिया है उन्हें वे अब प्रत्याशियों को देते हैं। द्वितीय मतदान में जिन उम्मीदवारों को सबसे अधिक मत प्राप्त होते हैं वह विजयी घोषित किया जाता है।

इस पद्धति में भी दोष हैं (1) यह पद्धति व्यय-साध्य है एवं इसमें अपव्यय भी बहुत होता है (2) अल्पसंख्यकों का प्रतिनिधित्व नहीं मिलता है, (3) रमजें म्योर के अनुसार यह आवश्यक नहीं है कि द्वितीय मतदान में मतदाता अनिवार्य रूप में मतदान करें ही। यह भी सम्भव है कि पराजित उम्मीदवार अपने समर्थकों को अब प्रत्याशी के पक्ष में मतदान करने के लिए आर्थिक प्रलोभन प्रदान करें।

फ्रांस के चैंम्बर सदन ने अपने प्रतिवेदन में द्वितीय मतदान की आलोचना में कहा है कि (1) इसके फलस्वरूप सदन में दलीय स्थिति दोषपूर्ण एवं गलत हो जाती है तथा विचारा एवं कार्यक्रम की दृष्टि से सदन में गलत एवं हानिकारक सोदेबाजी होने लगती है। (2) इन सोदेबाजियों का राजनीतिक मामलों से कोई सम्बंध नहीं होता है। (3) द्वितीय मतदान की सम्भावना के कारण प्रथम मतदान के परिणाम असत्य होते हैं। अधिकांश मतदाता प्रथम मतदान में महानुभूति एवं वैयक्तिक दृष्टि से मतदान करते हैं। द्वितीय मतदान में वे अपने राजनीतिक विचारों के अनुसार मतदान करते हैं। (4) द्वितीय निर्वाचन के फलस्वरूप हिंसा को पुनः प्रोत्साहन मिलता है। (5) द्वितीय मतदान अतिरिक्त व्यय का एक कारण होता है। द्वितीय मतदान की सम्भावना के कारण फ्रांस के चतुर्थ गणतन्त्र में निधन उम्मीदवार निर्वाचनों से दूर रहते हैं।³⁵ उपरोक्त सभी दोष फ्रांस पर विशेष रूप से लागू होते हैं।

34 A Appadorai: *The Substance of Politics*, op cit, pp 480-481

35 Finer op cit, pp 553-554

बहुदलीय पद्धति के परिणामस्वरूप निर्वाचनों में प्रचलित भ्रष्टाचार के कारण फ्रांस में राजनीतिक स्थिति बड़ी दयनीय थी। प्रथम एवं द्वितीय मतदान के बीच में विभिन्न दलों में अनुचित चुनाव गठबंधन हो जाते हैं। ऐसे अनेक उदाहरण हैं। फ्रांस में निर्वाचित सदस्य को 'अल्पसंख्यक का बंदी' (Prisoner of the Minority) की संज्ञा दी जाती है। 1919 ई. के पूर्व जर्मनी में विधायकों के लिए 'कूह-डेल' (Kuhhandel) शब्द प्रचलित था। इसका अर्थ 'राजनीतिक दलों के (मध्य) पशुओं की सौदेबाजी' है। फ्रांस में द्वितीय मतदान का अत्यधिक प्रचलन है। उदाहरण के लिए, 1889 ई. में 211 बार, 1896 में 178 बार, 1902 में 174 बार, 1928 में 425 बार, तथा 1936 में 424 बार द्वितीय मतदान हुआ था।³⁶ इसके दोषों को दूर करने के लिए वैकल्पिक मत (Alternate vote) प्रणाली का आविष्कार किया गया है।

वैकल्पिक मत प्रणाली (Alternate Vote System)

इस प्रणाली के अंतर्गत केवल एक ही निर्वाचन होता है। मतदाताओं का विभिन्न उम्मीदवारों में से अपनी पसंदगी व्यक्त करने की सुविधा होती है। यदि प्रथम पसंदगी का उम्मीदवार सफल नहीं होता है तो उसकी द्वितीय एवं तृतीय पसंदगी को सबसे अधिक मत पाने वाले उम्मीदवारों में विभाजित कर दिया जाता है। एक ही निर्वाचन में दो मतदान होते हैं। इससे दुहरे खर्च एवं निर्वाचन के भ्रष्टाचार से तो बच जाते हैं परंतु निर्वाचन के पूर्व विभिन्न दलों में जो दलीय सौदेबाजी होती है उसका अंत नहीं होता है। लेकिन इस पद्धति से अल्पसंख्यकों की स्थिति दृढ़ हो जाती है।³⁷

व्यावसायिक प्रतिनिधित्व

प्रादेशिक एवं क्षेत्रीय प्रतिनिधित्व की तीव्र जालोचना की गयी है। कुछ विचारकों ने उससे विपरीत व्यावसायिक प्रतिनिधित्व का समर्थन किया है। इसके पक्षधर विधानमण्डल में क्षेत्रों के स्थान पर व्यवसायों को प्रतिनिधित्व का आधार बनाने के समर्थक हैं। व्यावसायिक प्रतिनिधित्व के पक्षधरों का तर्क यह है कि एक क्षेत्र के विभिन्न व्यवसायों एवं पेशा में संलग्न सभी व्यक्तियों का प्रतिनिधित्व क्षेत्र का एक प्रतिनिधि नहीं कर सकता है। विभिन्न व्यवसाय एवं पेशे होते हैं। इनमें संलग्न व्यक्तियों के अपने पृथक् समुदाय होते हैं। एक पेशे के व्यक्ति अपने-अपने समुदायों को नती प्रकाश जानते हैं अतः प्रतिनिधित्व का सही आधार पेशा, धंधा, वर्ग या व्यवसाय ही हो सकता है। व्यवसाय ही प्रतिनिधि का स्वाभाविक आधार है, क्षेत्र तो कृत्रिम एवं राजनीतिक आधार है। अतः व्यावसायिक प्रतिनिधित्व के समर्थक निर्वाचन क्षेत्रों के स्थान पर व्यावसायिक समूहों के प्रतिनिधित्व के समर्थक

है। गिल्ड समाजवादी विचारक जो डी एच कोल के अनुसार “व्यावसायिक प्रतिनिधित्व ही सच्चा लोकतांत्रिक प्रतिनिधित्व है।”³⁸ क्षत्रीय निर्वाचन निश्चय ही अलोकत प्रीय है।³⁹ ससद समस्त नागरिका का समी विषया में प्रतिनिधित्व का दावा करती है। लेकिन वास्तव में वह किसी का प्रतिनिधित्व नहीं करती।⁴⁰ वह राजनीतिक लोकतन्त्र में स्थान पर व्यावसायिक लोकतन्त्र का प्रतिपादक था।

व्यावसायिक प्रतिनिधित्व की धारणा बहुत पुरानी नहीं है। फ्रेडरिक राजनीतिज्ञ मिस्त्राबू एच बिडान सेईज (Seiges) व्यावसायिक प्रतिनिधित्व के समर्थक थे। राजनीतिक रूप में इस विचार रूसो के ‘सामाजिक समझौते’ में मिलते हैं।⁴¹ वर्तमान समय में दुगुई (Leon Duguit), कोल, ग्राहम वालास, वेब-दम्पति (सिडनी एवं बेट्टिस वेब) इसके समर्थक थे। गिल्ड समाजवाद एवं उसका प्रमुख विचारक कोल इससे प्रमुख प्रतिपादक थे। कोल आर्थिक जीवन का राजनीतिक जीवन से पूर्णतः पृथक् करने एवं व्यावसायिक एवं आर्थिक कार्यों को व्यावसायिक सभा का सौंपने का पक्ष पाती था। उसने प्रत्येक व्यवसाय के स्थानीय और राष्ट्रीय सच बनाने का सुझाव दिया था। प्रत्येक सच अपने व्यवसाय का प्रबंध करने के लिए स्वतन्त्र था। गिल्ड समाजवादियों ने इन सब व्यावसायिक सभों के ऊपर उनके व्यावसायिक एवं आर्थिक सम्बन्धों के नियन्त्रण हेतु एक नवीन संस्था ‘व्यावसायिक माप को सर्वोच्च लोकतांत्रिक न्यायालय (Democratic Supreme Court of Functional Equity)’ के निर्माण का सुझाव दिया है।⁴² ग्राहम वालास द्वितीय सदन में व्यवसायों का प्रतिनिधित्व देने का पक्षपाती था। दुगुई व्यवसाय, वाणिज्य, उद्योग व धर्म को ही नहीं अपितु विज्ञान, धर्म आदि को भी प्रतिनिधित्व दिये जाने का समर्थक था। वेब-दम्पति का मतदा—राजनीतिक एवं आर्थिक—के निर्माण के पक्षपाती थे।

व्यावसायिक प्रतिनिधित्व के दोष

(1) इसका क्रिया बल कठिन है। व्यवसायों का वर्गीकरण एवं व्यवसायों के आधार पर जनसंख्या का विभाजन तथा प्रत्येक व्यवसाय का प्रतिनिधित्व एक समस्या है। अतः यह प्रणाली भ्रांतिपूर्ण है।

(2) इस पद्धति का आधार ही गलत है। मनुष्य मूलतः आर्थिक प्राणी नहीं है। आर्थिक हितों का जीवन में बहुत महत्व है, परंतु वे ही सब कुछ नहीं हैं। इसका

38 G D H Cole Refer to Coker *Recent Political Thought*, 1934, pp 266-67

39 *Ibid*

40 Cole *Social Theory*, 1920 p 207

41 *Finer op cit*, p 222

42 Coker F W *op cit*, p 278

अतिरिक्त राज्य का कार्य केवल आर्थिक हितों का संरक्षण करना ही नहीं है। प्रतिनिधित्व व्यक्ति के समग्र रूप अर्थात् नागरिक का होना चाहिए। मेरिघट के अनुसार व्यक्ति केवल डॉक्टर, वकील अथवा लुहार नहीं है। एक नागरिक का तो इनसे अधिक महत्व है।⁴³

(3) व्यावसायिक प्रतिनिधित्व के फलस्वरूप वग हितों की प्रधानता एवं प्रमुखता हो जाती है तथा राष्ट्रीय हित गौण हो जाते हैं। विधानमण्डल वर्गीय स्वायत्तता की पूर्ति हेतु सघन-स्थली बन जाते हैं। इस पद्धति में सघन को बढ़ावा मिलता है।

(4) दलीय पद्धति के विकास के कारण व्यावसायिक प्रतिनिधित्व का कोई व्यावहारिक महत्व नहीं है। प्रत्येक दल की आर्थिक नीतियाँ होती हैं, उनमें विभिन्न व्यवसायों से सम्बन्धित व्यक्ति होते हैं तथा वे विभिन्न व्यवसायों के हितों की रक्षा करते हैं।

सोवियत संविधान (1924-36) व्यावसायिक प्रतिनिधित्व पर आधारित था और नगरों के प्रत्येक उद्यम एवं संस्था में निर्वाचन होते थे।⁴⁴

43 Marriot *The Mechanism of Modern State*, Vol I, p 505

44 *Finer op cit*, p 222

31

लोकमत

[PUBLIC OPINION]

आधुनिक लोकतन्त्रीय पद्धति में लोकमत का व्यापक महत्व है। सावभौम वयस्क मताधिकार, राजनीतिक दलीय पद्धति का विकास एवं संगठन तथा लोकप्रिय आधार पर विधानमण्डल के निर्माण के फलस्वरूप लोकमत का महत्व बहुत बढ़ गया है। लोकमत राजनीति शास्त्र का विगत अर्द्ध शताब्दी में अध्ययन का एक प्रधान विषय रहा है परन्तु उसकी कोई शास्त्रीय परिभाषा प्रस्तुत नहीं की जा सकी है। प्रसिद्ध स्पेनिश विचारक जोसे ओरटोगा ए गसैट (Jose Ortega Y Gasset)¹ का मत है कि विश्व में किसी न भी कभी लोकमत के अतिरिक्त किसी अन्य पर शासन को आधारित करने का प्रयत्न नहीं किया है। यह एक कटु सत्य है। सभी सरकारें, चाहे वे कितनी ही भ्रष्ट क्यों न रही हों, अपनी सत्ता के लिए लोकमत पर निर्भर रहती हैं। लोकतन्त्रीय देशों में ही नहीं, निरंकुश एवं अधिनायकवादी शासन भी दीर्घकाल तक लोकमत की उपेक्षा करने में असफल रहने लगे हैं।

लोकमत का अर्थ

लोकमत का सामान्य माप में 'सावजनिक प्रश्नों पर जनता की राय' कह सकते हैं परन्तु इससे लोकमत का वास्तविक अर्थ प्रकट नहीं होता। किसी समाज की सम्पूर्ण जनता किसी सावजनिक प्रश्न पर निश्चित एवं व्यवस्थित ढंग से नहीं सोचती है। सत्य तो यह है कि आधुनिक प्रतिस्पर्धी एवं जटिल समाज में सामान्य जनता का सोचने का अवकाश ही नहीं है। यदि थोड़े से व्यक्ति सावजनिक समस्याओं पर विचार भी करते हैं तो उनके पृथक् पृथक्—जातीय, साम्प्रदायिक, वर्गीय—दृष्टिकोणों के कारण उनके विचारों में एकता का अभाव होता है। कभी कभी तो अपने निजी हित को ही वह सम्पूर्ण समाज या राष्ट्र का हित मान बैठते हैं। हर व्यक्ति एवं वग अपनी बुद्धि क

1 Jose O Y Gasset *The Revolt of the Masses*, cited by E Asirvatham *Political Theory* 1965, p 482

अनुसार राय प्रकट करता है और अपने मत पर दृढ़ बना रहता है। प्रायः इस प्रकार की मत विभिन्नता के कारण लोकमत का निर्माण नहीं हो पाता। प्रत्येक दल या वग अपने-अपने दृष्टिकोण से विचारों का प्रचार करता है। अपने मत के समर्थन में वह प्रत्येक प्रकार के सही एवं गलत तरीक़ों और आँकड़ों का सहारा लेता है तथा बहुमत को अपने पक्ष में प्रभावित करने का प्रयत्न करता है। जो प्रभावशाली दल से अपने विचारों का प्रचार कर पाता है उसी की तरफ़ जनता अधिकाधिक उमुख हो जाती है एवं साधारणतः ऐसा मत बहुसंख्यक की राय बन जाती है और वही लोकमत कहलाने लगती है। परंतु बहुमत लोकमत नहीं होता है। लोकमत से तात्पर्य तो समाज की राय से होता है।

लोकमत की विभिन्न विद्वानों ने निम्न निम्न परिभाषाएँ प्रस्तुत की हैं। ब्राइस^२ के अनुसार "लोकमत उन सब दृष्टिकोणों के योग के लिए प्रयुक्त किया जाता है जो जनता द्वारा सावजनिक हितों से सम्बद्ध विषयों पर व्यक्त किये जाते हैं।" इस अर्थ में वह सभी प्रकार के विश्वासों, धारणाओं, पूर्वाग्रहों एवं आकांक्षाओं का सम्मिश्रण है।" एल डब्ल्यू डोब^३ के अनुसार "लोकमत से तात्पर्य किसी सामाजिक समूह के सदस्यों की किसी प्रश्न विशेष के प्रति प्रवृत्ति से है। सार समूह से सम्बंधित प्रश्नों के सम्बंध में अपेक्षाकृत प्राथमिक विचारों की सामूहिक अभिव्यक्ति ही लोकमत है।" अमेरिकन मनोविज्ञान शास्त्री किम्बाल यंग के अनुसार^४ "लोकमत से अर्थ किसी समय विशेष पर जनता के विचारों से है।" मौरिस जिसबर्ग के अनुसार "लोकमत अनेक व्यक्तियों के विचारों की प्रतिक्रिया का सामाजिक प्रतिफल है।"^५

उपरोक्त परिभाषाओं के यह स्पष्ट है कि लोकमत की परिभाषा के सम्बंध में विद्वान एकमत नहीं हैं। विल्हेम बोयर (Wilhelm Bouer)^६ ने 'वास्तविक लोकमत' एवं 'जनता में प्रचारित मत' में भेद किया है। जनता में प्रचारित मत विशुद्धतः वैयक्तिक होता है। लोकमत इसके विपरीत सामाजिक सावयवी शक्ति है। समूह

- 2 "Public opinion is the aggregate of the views men hold regarding matter that affect or interest the community"—Lord Bryce Quoted in B Majumdar *op cit*, p 283
- 3 "Public opinion refers to people's attitudes on an issue when they are members of the same social group"—L. W. Dobb *Public Opinion and Propaganda*, p 35
- 4 Public opinion consists of the opinions held by a public at a certain time"—Kimball Young *A Handbook of Social Psychology*, 1957 pp 431-32
- 5 Public opinion is a social product due to the interaction of many minds"—M Ginsberg *The Psychology of Society* p 145
- 6 Wilhelm Bauer *Public Opinion*, cited by E Asirvatham *op cit* (1965), p 483

विशेष की स्वायत्तरक क्षणिक भावनाओं के स्थान पर सामूहिक विवेक शक्ति एवं कल्याणकारी मामा य इच्छा की अभिव्यक्ति ही लोकमत है। जनता की क्षणिक वैयक्तिक एवं पृथक् पृथक् भावनाओं एवं आस्थाओं को लोकमत संशोधित करके समाज की इच्छा का रूप प्रदान करता है। अतः लोकमत केवल विचार एवं सिद्धांत मात्र न होकर समूह विशेष की सामूहिक आस्था एवं विश्वास होता है। रोसेक (Roucek)⁷ के अनुसार लोकमत के चार अनिवार्य तत्व हैं प्रथम, समूह या जनता, द्वितीय, जन-समूह के सदस्यों के समक्ष अपने मामान्य हितों से सम्बंधित समस्या या समस्याएँ जिनके सम्बंध में वे आपस में विचार विमर्श कर सकें, तृतीय, समूह का नेता एवं नेताओं का वर्ग जो महत्वपूर्ण प्रश्नों के सम्बंध में सामूहिक मत के निर्माण में योग दे सकें एवं जनता का ध्यान प्रस्तावित मत की स्वीकार करने के लिए आकर्षित कर सकें, तथा चतुर्थ, जनता द्वारा समाज के नेता या नेताओं द्वारा प्रस्तावित मत की स्वीकृति एवं तदनुसृत कार्य को स्वीकृति प्रदान करना। संक्षेप में, लोकमत किसी विशिष्ट वर्ग का हित न होकर जनसाधारण का मत होता है। वह लोक कल्याण की भावना में प्रेरित विवेकी एवं स्थायी विचार है।

गेटेल⁸ ने लोकमत की अत्यंत तक पूर्ण समीक्षा की है। उसका कथन है कि जिसे लोकमत कहा जाता है वह न तो लोक या जन (public) ही है और न मत (opinion) ही है। समाज में जो मत प्रचलित एवं मान्य होता है वह वास्तव में समाज के अल्पसंख्यक या कुछ प्रमुख नेताओं या सम्बंधित वर्ग विशेष का मत होता है। जनता अधिकतर भावजनिक प्रश्नों में विशेष रुचि नहीं लेती है। यह कहना अधिक ठीक है कि जनता तो अपना ही होती है या उस पूर्व सूचना भी नहीं होती अतः दूर दृष्टि से लोकमत जनता का मत हो ही नहीं सकता। इसके अतिरिक्त एक ही सावजनिक प्रश्न पर परस्पर विरोधी मत या विचार पाये जाते हैं जो एक दूसरे का खण्डन करते हैं। ऐसी स्थिति में जनता के मामान्य मत के निर्माण की जाशा मुण-मरीचिका है। यदि ऐसा कोई मत होता भी है तो उसे लोकमत की सजा नहीं दी जा सकती। यदि वह लोकमत है तो तो भी हम उसे जनता के ध्वस्त एवं अव्यवस्थित विचारों का समूह कहें। जनता विचार करने समय परम्परा एवं रीति रिवाज से प्रभावित होती है। छोटे से ही व्यक्तिता में चिंतन एवं मनन की वह प्रतिभा पायी जाती है जो सावजनिक समस्याओं को सुलझाने के लिए आवश्यक होती है। अतः अनेक तथ्यावहित लोकमत तो पूर्व धारणाएँ, विश्वास, क्षेत्रगामी निष्कर्ष एवं परम्परागत विचार मात्र होते हैं। जनता का एक बड़ा भाग स्वयं समस्याओं पर विचार नहीं करता है अपितु दूसरों के विचारों का सहज रूप में स्वीकार कर लेता है। सत्य

7 Roucek J S *Twentieth Century Political Thought*, cited by E Asirvatham *op cit*, p 482

8 Gettell *Political Science*, 1956 pp 284 86

ता यह है कि लोकमत का निर्माण नेताओं का छोटा समूह करता है एवं जनता उनके नियम एवं सुभावा को स्वीकार कर लेती है। लोकमत की श्रेष्ठता नेताओं की बुद्धिमत्ता एवं निस्वार्थता पर निर्भर करती है। एक संगठित अल्पमत सदैव ही यह प्रदर्शित करता रहता है कि उसका मत बहुमत का मत है या लोकमत है।

डॉ. आशीर्वादम^१ न लोकमत का मूल्यांकन करते हुए यह मत व्यक्त किया है कि सच्चे एवं भूठे लोकमत में भेद करना लोकमत को दमन का अस्त्र बनने से रोकने एवं उसे मंगलदायक बनाने के लिए आवश्यक है। आधुनिक समाज में लोकमत के निर्माण के लिए अनेक कृत्रिम एवं अवांछनीय साधनों का प्रयोग किया जाता है। दबाव एवं हित समूहों द्वारा अपने स्वार्थ एवं हितों की पूर्ति के लिए ऐसे अनेक कार्य एवं प्रचार किये जाते हैं कि जनता इन समूहों के वर्गीय एवं निजी हितों को जनता का हित समझ बैठती है और अल्पवर्गीय हितों के विचारों का अनजाने ही समर्थन करने लगती है। इस प्रकार लोकमत का निर्माण करने वाले दबाव या हित-समूहों द्वारा जनता के समक्ष कल्पित भय, सम्भावनाओं, घृणा एवं विचारों का प्रदर्शन इस प्रकार किया जाता है कि जनता सहज ही उनके प्रचार का शिकार हो जाती है। सामान्यतः अनेक दल जो लोकमत में कोई आस्था नहीं रखते हैं, लोकमत की दुहाई देते हुए देखा जाता है। उनके द्वारा जनता की खुशामद की जाती है एवं उसे जाल में फँसाने का हर सम्भव प्रयास किया जाता है।

लोकमत के निर्माण एवं प्रसार के साधन

वर्तमान राज्यों में लोकमत के निर्माण एवं प्रसार के प्रमुख साधन निम्न हैं

(1) व्यक्ति का स्वज्ञान—व्यक्ति परिवार का सदस्य होता है। पारिवारिक सम्बन्धों एवं सामाजिक जीवन के अनुभवों से व्यक्ति को वास्तविक जगत का ज्ञान होता है। हर व्यक्ति अपने जीवन में अपने पेशे एवं अन्य कार्यों के दौरान अनेक प्रकार के व्यक्तियों के सम्पर्क में आता है तथा अनुभव प्राप्त करता है। राजनीतिक संगठन, अधिकारियाँ, डाकखाना रेल, अथवा यातायात, पुलिस, सेना आदि के सम्बन्ध में वह देखता एवं अनुभव करता है। अनेक बातें वह सुनता एवं पढ़ता है। इससे उसे इनका ज्ञान होता है। वह कर देता है, अदालतों के सम्पर्क में आता है तथा राज्य के कानून का उल्लंघन करने पर अपराधियों को दण्डित होते हुए देखता है। सिनेमा, रेडियो आदि ज्ञान के आधुनिक महत्वपूर्ण साधन हैं। व्यक्तियों को स्व अनुभव से प्राप्त यह ज्ञान उन्हें सामाजिक मामलों के सम्बन्ध में विचार या मत निर्धारित करने में योग देता है। इसके अतिरिक्त प्रत्येक समाज में विभिन्न योग्यताओं एवं क्षमता वाले व्यक्ति होते हैं, जैसे—दाशनिक, साहित्यकार, पत्रकार, विधायक, समाज सुधारक एवं राजनीतिक नेता आदि। इनके द्वारा समय-समय पर सामयिक सामाजिक

समस्याओं पर विचार प्रकट किये जाते हैं। जनसाधारण इन विचारों से भी सावजनिक समस्या के सम्बन्ध में अपना मत निश्चित करने में प्रभावित होता है। समाज के सभी श्रेणी के मनुष्य लोकमत के निर्माण में अपना-अपना योग देते हैं। परिवार में व्यक्ति विचार लोकमत के निर्माण में सहायक होते हैं। इस प्रकार के विचारों की दो मुख्य विशेषताएँ हैं—प्रथम यह स्वतः व धनकारी (compulsive) होते हैं, एवं द्वितीय, यह कृपालु एवं उपकारी (kindly) होते हैं। समाज-सुधारकों ने परिवार को लोकमत के निर्माण की एक प्रधान इकाई माना है। फाइनर¹⁰ का मत है कि इसी कारण या तो सोवियत रूस की भाँति जिस प्रकार प्रारम्भ में परिवार का समाप्त करने का प्रयास किया गया था उसी प्रकार परिवार को नष्ट करने का प्रयत्न किया जाता है अथवा नाज़ी एवं फासीवादियों की भाँति पारिवारिक अनुशासन को शिथिल करने के प्रयत्न किये जाते हैं। जो स्त्री एवं पुरुष किसी उद्योग एवं धंधे या रोजगार में कार्य करके जीविकोपार्जन करते हैं वे अपने कार्य के दौरान उससे सम्बन्धित अनेक बातों एवं सम्बन्धों का ज्ञान प्राप्त कर लेते हैं। कमचारी सघा, सहकारिता संस्थाएँ एवं श्रमिक सघों की स्थापना ने उस ज्ञान के प्रसार में अत्यंत योग दिया है जो सावजनिक कार्यों के सम्पादन में सहायक होता है। इन श्रमिक सघों एवं हित समूहों ने सावजनिक क्षेत्र में जो भूमिका निभाई है उसके परिणामस्वरूप राजनीति शास्त्र में व्यावसायिक प्रतिनिधित्व के सिद्धांत का विकास हुआ है। इस सिद्धांत का प्रतिपादन श्रम सघवादियों (Guild Socialists) द्वारा किया गया था।

लेकिन सावजनिक मामलों से सम्बन्धित मुख्य ज्ञान प्रतिवदनो एवं सूचनाओं से प्राप्त होता है। आधुनिक समाज में सावजनिक शिक्षा एवं प्रचार के साधनों में राजनीतिक दलों के पत्राचार प्रमुख स्थान पुस्तकों, समाचार पत्रों, विद्यालयों, क्लबों, चर्चा (धार्मिक सगठनों), सिनेमा, रेडियो एवं जन चर्चा को प्राप्त है।¹¹

(2) राजनीतिक दल—लोकमत के निर्माण में राजनीतिक दलों की भूमिका बहुत ही महत्वपूर्ण है। आजकल लोकतन्त्र देशों में एक से अधिक दल होते हैं। वे अपनी मायताओं एवं अपने दृष्टिकोणों के अनुसार विभिन्न सावजनिक प्रश्नों पर सावजनिक रूप से दलीय सभाओं में विचार व्यक्त करके, समाचार पत्रों में लेख लिखकर एवं विधानमण्डलों में शासन की नीतियों को आलोचना करके जनमत का व्यवस्थित एवं स्थिर बनाने में सहायता करते हैं। हर दल प्रत्येक समस्या पर अपने विचार जनता के समक्ष रखता है। जनता विभिन्न पक्षों के विचारों को सुनकर सरलता से अपना मत निश्चित कर लेती है। विवाचना के समय में दलीय प्रचार अपनी चरम सीमा पर होता है एवं इस समय प्रत्येक दल अत्यधिक सक्रिय होता है। आधु-

10 *Finer op cit*, 1956 p 261

11 *Finer op cit*, 1956, p 263

निक मतदाता के लिए वतमान सामाजिक परिस्थितिया के सदम म राजनीतिक दला के सहयोग के अभाव म सावजनिक समस्याजा म महत्वपूर्ण योग दे सकना सम्भव भी नही है। सभी व्यक्ति वतमान प्रतिस्पर्धा प्रधान समाज म अपन जीवन की आवश्यकताजा की पूर्ति म इतन सलग्न होत हैं कि उह सावजनिक समस्याओ सम्बन्धी सम्पूर्ण सूचना प्राप्त करके निणय कर सकना कठिन होता है। राजनीतिक दला द्वारा मतदाताजा व समक्ष सावजनिक जीवन से सम्बन्धित विभिन्न प्रश्ना पर आवश्यक सूचनाएँ प्रस्तुत की जाती हैं और मतदाता उन विभिन्न सूचनाजा के आधार पर अपना मत निश्चित करत ह। दला के द्वारा विभिन्न सामाजिक एव राजनीतिक समस्याजा के सभी पहलुजा को जनता के समक्ष पूर्णरूपण स्पष्ट कर दिया जाता है।

हरमन फाइनर ने दल का राजा की सजा दी है।¹ दला के द्वारा व्यक्तिगत विचारा एव मतों से पृथक् सामूहिक रूप में समस्या पर सामूहिक मता एव विचारा को उपस्थित किया जाता है। विभिन्न दल वैकल्पिक मूल्य, मापदण्ड एव समाधान प्रस्तुत करते ह। विभिन्न विचारा म किसका प्रायमिकता दी जाय, यह भी उनके द्वारा सुझाया जाता है। राजनीतिक प्रश्ना पर मत निर्धारण विशिष्ट राजनीतिक प्रशिक्षण के अतिरिक्त अनेक स्वभाविक गुणा जिन्हें हम रुचियाँ (aptitudes) कहत हैं और जिनका अधिकांशत अभाव ही होता है, से अधिक सम्बन्धित है। जनता स्वचेतन नहीं होती है। उह सजग एव चेतन बनाने के लिए किसी संस्था या अभिकरण की आवश्यकता होती है। निर्वाचन-काल म तो विचारा को केन्द्रित करने की विशेष रूप से आवश्यकता होती है। यह दायित्व राजनीतिक दला द्वारा पूर्ण किया जाता है। वे सम्पूर्ण राष्ट्र को बाधुत्व की डोरी म बाध देत हैं, व्यक्तिगत नागरिका को राष्ट्रव्यापी दृष्टि प्रदान करते हैं, सावजनिक प्रश्ना से सम्बन्धित सम्पूर्ण ज्ञान एव सूचना को एकत्रित करके जनता का लोकमत के निर्माण में नेतृत्व करते हैं। कुछ देशा म—जैसे, सोवियत रूस, चीन आदि साम्यवादी देशों—म एक-दलीय पद्धति है। वहा दल की सदस्यता दश की कुल जनसंख्या के थोड़े से ही व्यक्तिया को प्राप्त है। उन देशा में लोकमत शीघ्रस्थ दलीय नेताजा के विचारा एव दृष्टिकोण का पर्यायवाची मान होता है। भारत के सम्बन्ध म यह सत्य नहीं है। लोकमत का अर्थ यहा केवल कांग्रेस उच्च सत्ता के विचार एव नीतिया नहीं है।

(3) समाचार पत्र—आधुनिक समाज म लोकमत के निमाण एव प्रसार म समाचारपत्रा द्वारा प्रमुख भूमिका निभाई जाती है। समाज के शिक्षित व्यक्ति प्रति-दिन अखबार पढ़ते हैं। प्रायः हर पाठक अपनी रुचि के समाचार पत्र की विचारधारा से प्रभावित होता है। जनता का सावजनिक समस्याओं के सामाजिक, आर्थिक एव राजनीतिक दृष्टिकोणा के सम्बन्ध म विभिन्न समाचार-पत्रा द्वारा ज्ञान प्राप्त होता है।

सावजनिक समस्या पर विभिन्न तत्त्व एवं सम्पादकीय टिप्पणियाँ प्रकाशित होती हैं। यह पाठका व विचार को प्रभावित करते हैं, लेकिन स्वस्थ लोकमत का निर्माण व लिए स्वतंत्र समाचार पत्र की आवश्यकता है। अधिनाश देशों में स्थिति इससे भिन्न है। समाचार पत्र जगत में न तो साम्राज्या की स्थापना हुई है। भारत में सभी प्रमुख समाचार-पत्र बड़े-बड़े उद्योग परिवारों से सम्बन्धित हैं। बिरला ग्रुप का प्रमुख समाचार-पत्र है हिंदुस्तान टाइम्स (अंग्रेजी), हिंदुस्तान टाइम्स एव साप्ताहिक (हिंदी) टाइम्स आफ गुप व कई असवार हैं। इण्डियन एक्सप्रेस का कई सप्तरण प्रकाशित होता है। उपरोक्त सभी पत्र पूँजीवादी लोकतन्त्रीय दृष्टिकोण का प्रतिनिधित्व करते हैं। लोकतांत्रिक समाजवादी विचारधारा का प्रतिनिधित्व करने वाले स्वतंत्र समाचार पत्रों का संख्या अभाव है। इससे अतिरिक्त प्रत्येक राजनीतिक दल का अपना समाचार-पत्र है। उदाहरण के लिए स्वराज्य (स्वतंत्र दल), नेशनल हेराल्ड (कांग्रेस शासकीय), मद्रास पांचजन्य (जनसत्ता), पट्रियट (साम्यवादी दल)। विभिन्न समाचार एजेंसियों के द्वारा विभिन्न समाचार पत्रों का पाठकों के विचारों का समाचारों के तौर-तरीकों द्वारा नियंत्रित किया जाता है। समाचार-पत्रों के द्वारा जिस सीमा तक निष्पक्षता एवं स्वतंत्रता का अनुगमन किया जाता है, उसी सीमा तक स्वस्थ लोकमत का निर्माण भी सम्भव है। लेकिन इसके साथ-साथ यह भी आवश्यक है कि समाचार पत्रों द्वारा समाचार तथा सूचनाएँ प्रामाणिक हाने चाहिए। समाचारों की सूचना इस प्रकार देनी चाहिए कि जनता उनका गलत अर्थ न लगाये और न भ्रमित हो। समाज में विद्वेष एवं कलह उत्पन्न करने वाली एवं समाज के नैतिक स्तर को गिराने वाली सूचनाओं को प्रकाशित नहीं करना चाहिए। वर्तमान काल में प्रेस की निष्पक्षता एवं यथाथवादी दृष्टिकोण से जनता का विश्वास हटता जा रहा है। इसका प्रमुख कारण यह है कि समाचार पत्रों पर कुछ विशिष्ट हिता का नियंत्रण होता है और वे हित समाचार पत्रों का प्रयोग अपने स्वार्थों की पूर्ति से लिए करते हैं। व कुछ सूचनाओं को पूर्णतः छिपे देते हैं एवं कुछ को तोड़ मरोड़ कर प्रस्तुत करते हैं। इससे स्वस्थ लोकमत का निर्माण में बाधा उत्पन्न होती है और जनता भ्रमित हो जाती है।

इसके अतिरिक्त धार्मिक सगठना—बर्च, मसजिदे, धार्मिक समाज—का लोकमत का निर्माण एवं प्रसार में महत्वपूर्ण भाग होता है। अनेक देशों में जहाँ धर्म को आज भी मायता प्राप्त है, लोकमत के निर्माण में इन संस्थाओं द्वारा सक्रिय भाग लिया जाता है। अनेक मुस्लिम देशों में आज भी राज्य, सम्पत्ति, विवाह, उत्तराधिकार, स्त्रियाँ एवं विधिमर्यादों के सम्बन्ध में मध्ययुगीन विचार प्रचलित हैं। अनेक मुस्लिम देशों में स्त्रियों की मुक्ति का आंदोलन सक्रिय है परंतु भारत में मुस्लिम समाज आज भी बहुपत्नी प्रथा व विरुद्ध विधि बनाया जाना का समर्थन करने के लिए तयार नहीं है। मुस्लिम कानून में सहायन के मौलिक विचारों को अलोकतन्त्रीय कह कर अल्प

सत्यक पुरातन मुस्ला पंथी मुस्लिम नतृत्व द्वारा विरोध किया जाता है, जबकि सत्य यह है कि प्रगतिशील धर्म निरपेक्ष समाज में सामाजिक अत्याचार से व्यक्ति की रक्षा करना राज्य का प्रधान कर्तव्य है। हिंदू समाज में जाति भेद का कलक आज भी विद्यमान है। मध्ययुगीन एवं अप्रगतिशील आस्था एवं विश्वास जनित समाज, जाति प्रथा, पुरातन प्रेम, कठमुस्लापन आदि स्थितियाँ स्वस्थ लोकमत के निर्माण में बाधक होती हैं।

(4) दबाव या हित समूहों के द्वारा भी लोकमत के निर्माण को प्रभावित किया जाता है। अमेरिका में दबाव समूहों द्वारा विभिन्न तरीकों से सम्भावित विषयों में विधि-निर्माण को प्रभावित करने के लिए प्रचार कार्य किया जाता है। इसे लाबी इंग (Lobbying) कहते हैं। सम्भावित समूहों द्वारा अपने हित विरोधी विधियों के निर्माण को रोकने का हर सम्भव प्रयत्न किया जाता है एवं ऐसी विधियों को पारित कराने का हर सम्भव प्रयत्न किया जाता है जिनसे उनके हित का संवर्धन सम्भव है। संयुक्त राज्य अमेरिका में इस हेतु वैतनिक प्रचारक नियुक्त किये जाते हैं एवं वे विधायकों को प्रभावित करने का हर सम्भव प्रयत्न करते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में व्यापार, उद्योग, कृषि, उत्पादकों, श्रमिकों, अल्पसंख्यकों आदि के संघ हैं जो अपने हितों के रक्षण के लिए सतत रूप में गतिशील रहते हैं। भारत में दबाव समूहों का संयुक्त राज्य अमेरिका की भाँति उदय एवं विकास नहीं हुआ है, फिर भी देश में उद्योगों एवं कृषकों के दबाव एवं हित समूह सक्रिय हैं। व्यक्तिगत उद्योगों द्वारा पक्ष पक्ष लाबीइंग की जाती है।

दबाव समूहों की व्यवस्था हानिकारक नहीं होती है। सुशासन में शासन की नीतियों के प्रति जनता की प्रतिनिधिता एवं दृष्टिकोण को जात करने का प्रयत्न किया जाता है। इस दृष्टि से दबाव समूह पक्ष विरोध के हितों का प्रतिनिधित्व करते हैं। दबाव समूहों के विचारों को हम स्वस्थ लोकमत नहीं कह सकते हैं क्योंकि वे समाज के एक वर्ग विशेष का हित होते हैं न कि जनसाधारण के हित।

इसके अतिरिक्त नागरिक संघ एवं संस्थाएँ, विद्यालय, महाविद्यालय, विश्व विद्यालय, शोध संस्थान, साहित्य, टेलीविजन, रेडियो एवं सिनेमा, साप्ताहिक सभाएँ, सामाजिक निर्वाचन एवं विधानमण्डल भी लोकमत के निर्माण में योग देते हैं। साहित्य समाज का दर्पण होता है। शिक्षित नागरिकों पर साहित्य का पर्याप्त प्रभाव पड़ता है। टेलीविजन, रेडियो एवं सिनेमा संचार एवं प्रचार के आधुनिकतम साधन हैं। जनता इनसे पर्याप्त प्रभावित होती है। सामाजिक निर्वाचन काल में राजनीतिक दलीय प्रचार अपनी चरम सीमा पर होता है। जनता जिस दल के कार्यक्रम को उचित समझती है निर्वाचन में उसी दल के उम्मीदवार को मत देती है। विधानमण्डल में वजेट एवं सामाजिक प्रस्तावों पर होने वाली बहस भी लोकमत के निर्माण में सहायक होती है।

स्वस्थ लोकमत के निर्माण के लिए आवश्यक परिस्थितियाँ

स्वस्थ लोकमत के निर्माण में निम्नावृत्त परिस्थितियाँ माग प्रदान करती हैं

(1) सभी तथ्य एवं सूचनाएँ ठीक ठीक उपलब्ध होनी चाहिए।

(2) समाज में नेताओं का दृष्टिकोण सतुलित, शांत एवं परिपक्व होना चाहिए।

(3) जनता सुनिश्चित, विचारवान, पूर्वाग्रह एवं मायताओं से मुक्त तथा चिन्तन की प्रवृत्ति से युक्त होनी चाहिए। असिद्धा एवं निधनता स्वस्थ लोकमत के निर्माण में बहुत बड़ी बाधाएँ हैं। समाज में आर्थिक समानता और शोषण का अभाव होना चाहिए।

(4) राजनीतिक दल, धार्मिक सभा, धार्मिक एवं साम्प्रदायिक तथा भाषायी व जातीय संस्थाओं का अपने सदस्या पर कठोर नियंत्रण नहीं होता चाहिए।

(5) समाज में असामाजिक एवं जन विरोधी प्रवृत्तियों को नहीं पनपन देना चाहिए।

(6) समाचार पत्र स्वतंत्र तथा सतत रूप में जागरूक एवं निष्पक्ष होना चाहिए।

(7) दलीय व्यवस्था लोकतन्त्रीय होनी चाहिए एवं उनकी कार्यप्रणाली भी पूर्णरूपेण लोकतन्त्रीय होनी चाहिए। मकीण, वर्गीय एवं साम्प्रदायिक दल पर प्रतिबंध लगा देना चाहिए। विरोधी दलों को प्रचार की पूर्ण स्वतंत्रता होनी चाहिए।

(8) व्यक्तिगत स्वतंत्रता एवं विचार-अभिव्यक्ति की अनिवार्य स्वतंत्रता होनी चाहिए।

लोकमत का पता लगाना कठिन होता है परन्तु स्वस्थ लोकमत ही वह आधार दिला है जिस पर लोकतन्त्र के स्थायी भवन का निर्माण सम्भव है। लोकमत एवं सामान्य इच्छा समानार्थी होने चाहिए। यदि लोकमत का कोई महत्व एवं मूल्य हो सकता है तो वह प्रयुक्त, बोधगम्य एवं व्यापक आधारयुक्त होना चाहिए।¹³ लोकमत संगठित प्रचार (propaganda) है। संगठित प्रचार का पहले अब धोखा (deceit) था, लेकिन प्रचार का अब अथ कुछ व्यक्तियों एवं समूहों द्वारा अन्य व्यक्तियों के विचारों एवं कार्यों को अपनी निश्चित पूर्व निर्धारित दृष्टि से अपने दम में प्रभावित करने के प्रयत्न से है। फाइनर ने प्रचार की परिभाषा करते हुए कहा है कि व्यक्ति या जन इच्छा का दमन या अन्त और नीति को उपरान्वित के लिए एक ही माग को प्रस्तुत करना एवं उसे सर्वश्रेष्ठ मानना ही प्रचार है। संगठित प्रचार में प्रचारक जनता के समक्ष एक योजना एवं माग प्रस्तावित करता है, वह उसकी दृष्टि में सर्वश्रेष्ठ

13 "If public opinion is to have any meaning at all it should be intelligent intelligible and broad based" — E. Asirvatham *Political Theory op cit* p 488

हाता है एव जनता को उस नीति या भाग को स्वीकार करने के लिए हर प्रकार से प्रभावित किया जाता है। लेकिन इस प्रकार जनता का जो मत बनता है वह लोकमत नहीं होता है।

भारत में लोकमत

भारतवर्ष ने उदारवादी लोकतन्त्र के सिद्धांतों को स्वीकार किया है। मौलिक अधिकारों एवं विधि के शासन की व्यवस्था, नागरिकों की निष्पक्षता एवं स्वतन्त्रता तथा सार्वभौम प्रणाली इसके प्रमाण हैं। संविधान की प्रस्तावना में समानता, स्वतन्त्रता एवं भ्रातृत्व प्रधान समाज के निर्माण का उद्बोधन तथा समानता एवं शोषण के विरुद्ध अधिकारों के द्वारा आर्थिक समानता का आश्वासन दिया गया है। नीति निर्देशक तत्त्वों का लक्ष्य सामाजिक कल्याण है। इन लक्ष्यों की पूर्ति के लिए लोकतान्त्रिक पद्धति का वर्णन किया गया है। प्रश्न यह है कि क्या भारतीय मतदाताओं में इन दायित्वों को निभाने की क्षमता है? क्या सार्वजनिक प्रश्नों पर भारतीय जनता स्वस्थ लोकमत का निर्धारण करने की क्षमता रखती है?

करीब 150 वर्ष तक विदेशी शासन काल में भारतीय जनता का शापण होता रहा। ब्रिटिश काल में लोकमत के निर्माण का प्रश्न उठता ही नहीं था। सार्वजनिक मामलों में कुछ थोड़े से ही व्यक्तियों को मत व्यक्त करने का अधिकार प्राप्त था। मत अधिकार वगैरह, सीमित एवं सम्पत्ति और साम्प्रदायिकता पर आधारित था। सार्वभौम वयस्क मताधिकार तो स्वतन्त्रता के पश्चात् ही देश में प्रारम्भ हुआ है। ब्रिटिश काल में कांग्रेस दल एकमात्र प्रमुख राष्ट्रीय दल था और इसके अधिवक्ताओं में दिये जाने वाले भाषण एवं प्रस्तावों में भारतीय जनता के मत—लोकमत—की अभिव्यक्ति होती थी। मुस्लिम साम्प्रदायिकता ने स्वस्थ राष्ट्रीय लोकमत के निर्माण में बाधा उत्पन्न की थी। भारतीय स्वतन्त्रता का जहाज अन्ततोगत्वा साम्प्रदायिकता एवं सत्कीर्णवाद की चट्टान से टकराकर दो भागों में बँट गया था। देश विभाजित हो गया।

वर्तमान स्वतन्त्र भारत में लोकमत के निर्माण एवं अभिव्यक्ति के लिए उपयुक्त मातावरण नहीं है अपितु अनेक बाधाएँ हैं। देश की अधिकांश जनता अशिक्षित है। विगत 25 वर्षों में अथक प्रयास किए जाने के बावजूद भी अबस 20 प्रतिशत जनता शिक्षित ही सही है। साधारण भारतीय माध्यवादी एवं परलान्छनी होता है। उनमें उन नागरिक चेतना का अभाव है जो कि स्वस्थ लोकमत के निर्माण की आधारभूत रूप में काम करती है। 80 प्रतिशत जनता गाँवों में रहती है। आवागमन, माता-पिता एवं सरकार की समुचित व्यवस्था के अभाव में प्रत्यक्ष गाँव एक दूसरे से दूर हो चुका नहीं है। ग्रामीण जनता अधिकांशतः जातिवाद के मशमूक रोग ग्रस्त है। जाति भावों का प्रभाव गहरा है। अंध-नीच एवं छुआछूत की भावना गहन रूप में व्याप्त है। यद्यपि उसका तीव्रता में कुछ कम हो चला है। जो जाति जिनकी पिछड़ी हुई है उसको ही अधिक महत्त्व देती है। ग्रामीण क्षेत्रों में जातिवाद का बड़ा जोर है एवं सार्वजनिक जीवन में भी जाति

बदलू राजनीति (Politics of Defection) में कांग्रेस के विभाजन के पश्चात् कुछ कमी आयी है। परन्तु सामान्य राजनीतिक जीवन नतिकताहीन है। सावजनिक जीवन में असत्य एवं आचरणहीनता की प्रधानता है। चोरबाजारी, तस्करी, टैक्स चोरी दुर्मिग्यजनित वास्तविकताएँ बन गयी हैं।¹⁴

भारत के लोकतांत्रिक दला की कायपद्धति पूर्णरूपेण लोकतांत्रिक नहीं है। देश में एकल प्रबल दलीय पद्धति है। कांग्रेस (शासकीय) का देश में प्राधाय है। सबल एवं सशक्त विरोधी दल का अभाव है। केन्द्र में वैकल्पिक शासन का निर्माण कर सकने वाले दल का पूर्ण अभाव है।

उपरोक्त स्थिति में स्वस्थ लोकमत के निर्माण की आशा भग्नारीचिका मात्र है। भारत वर्तमान में सक्रमण काल में गुजर रहा है। देश में क्षीघ्रता से सामाजिक एवं आर्थिक परिवर्तन हो रहे हैं। पुराने जीवन मूल्यों एवं मायताओं को अस्वीकार किया जा रहा है परन्तु उनका स्थान नवीन जीवन मूल्य एवं मायताएँ उतनी ही तेजी से नहीं ले रहे हैं। सामाजिक विघटन की प्रक्रिया सक्रिय है। पुरानी सामाजिक व्यवस्था का स्थान नवीन व्यवस्था द्वारा लिया जाना स्वाभाविक है। इस प्रकार के सामाजिक परिवर्तन के काल में नैराश्य की स्थिति स्वाभाविक होती है। लेकिन अधिकांश में यह नैराश्य यथास्थिति घनाये रखने वालों के लिए भयानक होता है। राममनोहर लोहिया के अनुसार प्रत्येक भारतीय की दैनिक आमदनी 31 पैसे प्रतिदिन से अधिक नहीं है। यह सोचनीय स्थिति है। ऐसी अवस्था में स्वस्थ लोकमत की चर्चा करना भी अमिशाप है। संविधान प्रदत्त मौलिक अधिकारों को किस की दृष्टि से अधिक नहीं है। इन सबधानिक मौलिक अधिकारों का सामान्य निधन भारतीय नीय वस्तु मात्र हैं। इन सबधानिक मौलिक अधिकारों का सामान्य निधन भारतीय के लिए कोई महत्व नहीं है। शिक्षित परन्तु बेरोजगार भारतीय नवयुवक के समक्ष है कि इस सक्रमण काल में घोषण विहीन समाज का निर्माण किया जाय एवं आर्थिक सुरक्षा की गारण्टी प्रदान की जाय। इसके लिए यह आवश्यक है कि काम का अधिकार सभी भारतीयों को प्रदान किया जाय और सम्पत्ति के शक्तिशाली दुर्गों को बाँट दिया जाय। उत्पादन के लोता पर समाज का नियंत्रण होना चाहिए। राज्य समाज के अमिकर्ता के रूप में इस दायित्व का निर्वाह करना चाहिए। भ्रष्टाचार को कठोरतापूर्वक दमन किया जाना चाहिए। भ्रष्ट शासकीय कमचारियों एवं व्यापारियों को सावजनिक शारीरिक दण्ड दिये जाने चाहिए।

इतनी निराशा की स्थिति में भी प्रत्यक्ष भारतीय को उज्ज्वल भविष्य की आशा करनी चाहिए। वर्तमान भारत में लोकमत की जो भी अमिव्यक्ति होती है वह सामान्य निर्वाचन काल में ही होती है परन्तु वह भी पूरी स्पष्टता एवं प्रबुद्धता से नहीं होती। फिर भी एशिया एवं अफ्रीका के अनेक नवोदित स्वतंत्र देशों की तुलना में भारत में लोकमत की स्थिति अधिक सोचनीय नहीं है।

14 आपातकालीन घोषणा के पश्चात् स्थिति में सुधार हुआ है।

32

दबाव (हित)-समूह [PRESSURE GROUPS]

आधुनिक सामाजिक जीवन विभिन्न जटिलताओं एवं विषमताओं से युक्त है। प्रायः प्रत्येक देश में समान हित वाले व्यक्ति अपने को समूहों में संगठित करके अपने हितों एवं स्वार्थों की रक्षा का प्रयत्न करते हैं। इन्हें दबाव-समूह (Pressure Groups) या हित समूह (Interest Groups) की संज्ञा दी जाती है। दबाव समूहों का महत्व दिन प्रतिदिन बढ़ रहा है। एक समय इन्हें सन्देह की दृष्टि से देखा जाता था। सामान्यजन एवं राजनीति के गम्भीर विचार्यों दोनों ही इन्हें उपहास की दृष्टि से देखते थे। फ्रेडरिक का कथन है कि उन्हें ऐसी शैतानी शक्ति माना जाता था जो आधुनिक लोकतंत्र एवं प्रतिनिधि शासन की जड़ों को धीरे धीरे काट रही हो। 'लाबी' (Lobby) शब्द का अर्थ दोष, भ्रष्टाचार, धोखाधड़ी आदि के समूह से सम्बन्धित होता था।¹ शान शान दबाव समूहों को सामाजिक मायता मिलने लगी और आज इन्हें आवश्यक बुराई न मानकर स्वस्थ संस्था एवं राजनीतिक जीवन का एक स्वस्थ तत्व माना जाता है। आज से दो सौ वर्ष पूर्व संयुक्त राज्य अमेरिका में वर्नेनी (Verney) के अनुसार दबाव समूहों को आवश्यक नहीं समझा जाता था और कांग्रेस के सदस्यों का हितों सम्बन्धी पान ही पर्याप्त माना जाता था।² आज प्रायः हर अमेरिकी

1 They were held upto scorn both by the muckrakers and by sane students of politics. They were the sinisters forces gnawing at the foundations of modern democracy of representative government and the word Lobby' supposedly comprehended a whole congeries of abuses corruption fraud and the like' — Carl J. Friedrich *Constitutional Government and Democracy*, 1966 p. 460

2 Verney, cited in M. G. Gupta *Modern Government Theory and Practice* 1966 p. 206

विधायक किसी न किसी हित विशेष का अधिकृत प्रवक्ता होता है और उसका प्रति निधित्व करता है। दबाव समूहों द्वारा विधानमण्डलों को अपने हित में प्रभावित करने का हर सम्भव प्रयत्न किया जाता है। दबाव समूह स्वयं विधानमण्डल के पीछे लघु विधानमण्डल का रूप धारण कर चुके हैं। प्रो फाइनर ने इन दबाव समूहों को अज्ञात साम्राज्य की सलाह दी है।³

मार्डन बीनर के अनुसार हित या दबाव समूह से अमिप्राय ऐच्छिक रूप से संगठित ऐसे समुदाय से है जो प्रशासकीय ढाँचे से बाहर रहकर शासकीय अधिकारियों के निर्वाचन, मनोनयन तथा सावजनिक नीति के निर्माण एवं क्रियावयन को प्रभावित करने का प्रयत्न करता है।⁴ एम जी गुप्ता के अनुसार दबाव या हित समूह एक ऐसा माध्यम है जिससे सामान्य उद्देश्य वाले व्यक्तियों द्वारा सावजनिक मामला की कार्यविधि को प्रभावित करने का प्रयत्न किया जाता है। इस दृष्टि से हर सामाजिक समूह जो औपचारिक रूप से शासन पर नियंत्रण करने की कोशिश किये बिना ही प्रशासकीय एवं विधायी दोनों प्रकार के राजनीतिक पदाधिकारियों के आचरण को प्रभावित करने का प्रयत्न करता है दबाव समूह या हित समूह कहलाता है।⁵ दबाव समूह पूर्णरूप से राजनीतिक संगठन नहीं होते हैं। इनके द्वारा निर्वाचनों में प्रत्याधियों का भी खड़ा नहीं किया जाता और न इनका कोई राजनीतिक कार्यक्रम ही होता है।⁶ शासकीय कार्यकलापों या उनके बिना ही राजनीतिक परिवर्तन लाने का प्रयत्न करते हैं। ऐसे दबाव समूहों को विधानमण्डल में राजनीतिक दल के रूप में कोई प्रति निधित्व प्राप्त नहीं होता।⁷

दबाव समूह एवं राजनीतिक दल में अंतर अग्रवत है

- 3 According to Herman Finer Pressure groups are 'anonymous empire' —Cited by M G Gupta *Ibid*, p 206
- 4 By interest or pressure group we mean any voluntary organised group outside of the governmental structure which attempts to influence the nomination or appointment of governmental personnel the adoption of public policy its administration or its adjudication' Myron Weiner cited by P Saran *Political Institutions and Comparative Governments* (In Hindi) 1971 p 725
- 5 Pressure groups may therefore be defined as a medium through which people with common interests may endeavour to affect the course of public affairs. In this sense any social group which seeks to influence the behaviour of political officers both administrative and legislative without attempting to gain formal control of government would be a pressure group"—M G Gupta *Modern Governments Theory and Practice*, 1967 pp 204 05
- 6 Cited by P Saran *op cit* p 725

(1) दबाव समूहों की अपेक्षा राजनीतिक दलों के संगठन व्यापक होते हैं। उनके राजनीतिक कार्यक्रम होते हैं जबकि दबाव समूहों का कोई राजनीतिक कार्यक्रम नहीं होता। दबाव समूह का प्रधान लक्ष्य अपने हितों की रक्षा करना होता है।

(2) राजनीतिक दलों में शासन सत्ता को हस्तगत करने हेतु आपस में तीव्र प्रतिस्पर्धा होती रहती है जबकि दबाव समूह का उद्देश्य अपने हितों के अनुकूल विधियों को पारित कराना एवं विपरीत विधियों को पारित होने से रोकना है।

(3) राजनीतिक दलों की भांति दबाव समूह निर्वाचनों में भाग नहीं लेते हैं।

(4) दबाव समूह विधानमण्डल के बाहर रहकर कार्य करते हैं। वे विधान मण्डल के अन्दर नहीं अपितु उसकी दीर्घा में सक्रिय रहते हैं। विधायकों से सम्पर्क स्थापित करना और उन्हें अपने हितों की रक्षा के लिए कार्य करने हेतु प्रेरित करना उनका प्रमुख कार्य है।

दबाव-समूहों का देश के सामाजिक जीवन के प्रत्येक पहलू से सम्बन्ध होता है। प्रायः हर उस देश में दबाव समूह पाये जाते हैं जहाँ पर समुदायों के निर्माण की स्वतन्त्रता है। व्यापारियों, स्त्रियों, अल्पसंख्यकों, श्रमिकों, कृषि फार्मों, चर्च, व्यवसायों एवं बूढ़ों से सम्बन्धित दबाव या हित समूह पाये जाते हैं। ये हित-समूह अपने हितों की रक्षा के वित्तिक कमचारियों की नियुक्ति करते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में इसे लॉबीइस्ट (Lobbyist) कहा जाता है। शासकीय कमचारियों एवं कार्यालयों से अपने हितों के रक्षण इनके द्वारा निकट का सम्बन्ध रखा जाता है। दबाव समूह शासन को अपने पक्ष में प्रभावित करने के लिए सबल जनमत का निमाण करते हैं और इस उद्देश्य हेतु वे पर्याप्त धन व्यय करते हैं। जनता में अपने अनुकूल वातावरण बनाने के लिए वे समाचार पत्र, रेडियो, टेलीविजन एवं लोक-सम्पर्क विशेषज्ञों की सेवाएँ प्राप्त करते हैं। संक्षेप में, दबाव समूहों द्वारा हर सम्भव प्रचार एवं साधन से अपने हित में जनमत तैयार किया जाता है। शासन की प्रशासकीय एवं विधायी नीतियों को वे प्रभावित करते हैं। देश के विधायकों को अपने पक्ष में करने का वे हर प्रयत्न करते हैं तथा शासकीय कमचारियों को अपने हित में प्रभावित करते हैं।

ब्रिटेन, संयुक्त राज्य अमेरिका, कनाडा, फ्रांस, जापान आदि देशों में विभिन्न दबाव या हित-समूह कार्य करते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में दबाव समूहों का प्रभाव अत्यधिक व्यापक है और इनकी संख्या संयुक्त राज्य में तीन लाख से भी अधिक है। दबाव समूह विभिन्न प्रकार के होते हैं। उदाहरण के लिए, छोटे व बड़े, शक्तिशाली एवं कमजोर, स्थायी एवं अस्थायी आर्थिक एवं व्यावसायिक आदि।

दबाव-समूहों के निरन्तर बढ़ते हुए महत्त्व के लिए उत्तरदायी तत्व

प्रत्येक देश में दबाव-समूहों का महत्त्व में वृद्धि के लिए पृथक् तत्व उत्तरदायी हैं। परन्तु कुछ सामान्य तत्व प्रायः प्रत्येक देश में सक्रिय हैं। अमेरिका, ब्रिटेन, कनाडा एवं आस्ट्रेलिया में प्रायः प्रत्येक दबाव या हित-समूह राजनीतिक दलों की

प्रभावित करता है। फ्रांस जैसे देश में जहाँ बहुदलीय पद्धति है, विभिन्न दबाव समूह अपने-अपने को विभिन्न दलों से सम्बद्ध कर लेते हैं। अतः फ्रांस में विभिन्न दल विभिन्न हित-समूहों से अलग-अलग रूप में सम्बद्धित हैं। फ्रांसीसी दलों के द्वारा इन वर्गीय एवं विशिष्ट हितों को सामान्य राष्ट्रीय हितों के रूप में प्रस्तुत किया जाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में दबाव समूहों के विकास के लिए प्रधान रूप से देश का विशाल आकार, राजनीतिक दलों का अस्पष्ट कार्यक्रम एवं संसदीय शासन व्यवस्था का अभाव उत्तरदायी है। इसके अतिरिक्त शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत पर आधारित अध्यक्षात्मक व्यवस्था के अंतर्गत विधि निर्माण का दायित्व कार्यपालिका—राष्ट्रपति—के हाथों में न होकर कांग्रेसजनों के हाथों में केन्द्रित है। फलस्वरूप संयुक्त राज्य अमेरिका में ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न हो गयीं कि समान व्यवसाय या उद्योगों से सम्बद्ध व्यक्ति अपने हितों के रक्षण के लिए एक समूह में संगठित होने लगे और अपने स्वार्थों के अनुकूल विधियों के निर्माण, विरोधी विधियों के निर्माण को रोकने तथा विधायकों को प्रभावित करने के प्रयत्न करने लगे। ऐसी ही परिस्थिति में 1823 ई. में संयुक्त राज्य अमेरिका में पोर्क बैरल विधान (Pork barrel legislation) का विकास हुआ था। संयुक्त राज्य अमेरिका में जब किसी विशेष समूह या क्षेत्र को राजनीतिक उद्देश्य के लिए शासकीय अनुदान या धन प्रदान किया जाता है तो सम्बद्ध विधेयक को विरोधियों द्वारा पोर्क बैरल विधेयक की संज्ञा दी जाती थी। 1823 ई. में नदियों एवं बंदरगाहों के लिए धन-राशि स्वीकृत करने वाला ऐसा प्रथम विधेयक पारित किया गया था। उस समय की तुलना में दबाव या हित समूहों की संख्या में असाधारण रूप से वृद्धि हुई है और अब तो संयुक्त राज्य अमेरिका में दबाव समूहों को सावजनिक मान्यता प्राप्त हो गयी है।

ग्रेट ब्रिटेन में 19वीं सदी के सुधार आन्दोलनों के परिणामस्वरूप दबाव समूहों का विकास हुआ है। वे धर्म, कॉन्डन एवं मिल का इस प्रकार के हित समूहों से सम्बद्ध था। इस समय महाद्वीपीय देशों में निजी समूहों का भी अस्तित्व था। लोक-कल्याणकारी राज्य की धारणा के विकास तथा आर्थिक जीवन में राज्य के बढ़ते हुए हस्तक्षेप के कारण दबाव समूहों की गतिविधियों में असाधारण वृद्धि हुई है। राज्य के बढ़ते हुए दायित्व के सम्पादन के लिए हर राज्य में बड़ी संख्या में कमचारियों की नियुक्ति की गयी है। आज राज्य द्वारा सबसे अधिक सरकारी कमचारियों की नियुक्ति किया जाता है। शासन विभिन्न उद्योगों का, यहाँ तक कि निजी क्षेत्र के उद्योगों को भी आर्थिक अनुदान (subsidies) प्रदान करता है। यही नहीं, राज्य व्यापार, उद्योग एवं कृषि का नियमन भी करता है। इस सबके फलस्वरूप व्यक्ति अधिकाधिक शासन पर निर्भर रहने लग है और उनमें यह धारणा घर कर गयी है कि यदि वे समय रहते हुए ठीक ढंग से शासन पर दबाव डालने में सफल हो जाते हैं तो उन्हें अपनी किसी त्रुटि या दाप के लिए अनावश्यक रूप से कोई हानि नहीं होगी। प्रत्येक

(1) दबाव-समूहों की अपक्षा राजनीतिव दलों के समूहों व्यापक होते हैं। उनके राजनीतिक कार्यक्रम होते हैं जबकि दबाव समूहों का कोई राजनीतिक कार्यक्रम नहीं होता। दबाव समूह का प्रधान लक्ष्य अपने हितों की रक्षा करना होता है।

(2) राजनीतिक दलों में शासन सत्ता को हस्तगत करने हेतु आपस में तीव्र प्रतिस्पर्धा होती रहती है जबकि दबाव समूह का उद्देश्य अपने हितों के अनुकूल विधियों को पारित कराना एवं विपरीत विधियों को पारित होने से रोकना है।

(3) राजनीतिक दलों की भाँति दबाव समूह निर्वाचनों में भाग नहीं लेते हैं।

(4) दबाव समूह विधानमण्डल के बाहर रहकर कार्य करते हैं। वे विधानमण्डल के अंदर नहीं अपितु उसकी दीर्घा में सक्रिय रहते हैं। विधायकों में सम्पर्क स्थापित करना और उन्हें अपने हितों की रक्षा के लिए कार्य कराने हेतु प्रेरित करना उनका प्रमुख कार्य है।

दबाव समूहों का देश के सामाजिक जीवन के प्रत्येक पहलू से सम्बन्ध होता है। प्रायः हर उस देश में दबाव समूह पाये जाते हैं जहाँ पर समुदायों के निर्माण की स्वतंत्रता है। व्यापारियों, स्त्रियाँ, अल्पसंख्यकों, श्रमिकों, कृषि फार्मों, चर्च, व्यवसायों एवं बृद्धों से सम्बन्धित दबाव या हित-समूह पाये जाते हैं। वे हित-समूह अपने हितों की रक्षाय वृत्तिक कमचारियों की नियुक्ति करते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में इन्हें लॉबीइस्ट (Lobbyist) कहा जाता है। शासकीय कमचारियों एवं कार्यालयों से अपने हितों के रक्षाय इनके द्वारा निकट का सम्बन्ध रखा जाता है। दबाव समूह शासन का अपने पक्ष में प्रभावित करने के लिए सबल जनमत का निर्माण करते हैं और इस उद्देश्य हेतु वे पर्याप्त धन व्यय करते हैं। जनता में अपने अनुकूल वातावरण बनाने के लिए वे समाचार-पत्रों, रेडियो, टेलीविजन एवं लोक-सम्पर्क विशेषज्ञों की सेवाएँ प्राप्त करते हैं। संक्षेप में, दबाव समूहों द्वारा हर सम्भव प्रचार एवं साधन से अपने हित में जनमत तैयार किया जाता है। शासन की प्रशासकीय एवं विधायी नीतियों को वे प्रभावित करते हैं। देश के विधायकों को अपने पक्ष में करने का वे हर प्रयत्न करते हैं तथा शासकीय कमचारियों को अपने हित में प्रभावित करते हैं।

ब्रिटन, संयुक्त राज्य अमेरिका, कनाडा, फ्रांस, जापान आदि देशों में विभिन्न दबाव या हित समूह कार्य करते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में दबाव समूहों का प्रभाव अत्यधिक व्यापक है और इनकी संख्या संयुक्त राज्य में तीन लाख से भी अधिक है। दबाव समूह विभिन्न प्रकार के होते हैं। उदाहरण के लिए, छोटे व बड़े, शक्तिशाली एवं कमजोर, स्थायी एवं अस्थायी आर्थिक एवं व्यावसायिक आदि।

दबाव-समूहों के निरंतर बढ़ते हुए महत्त्व के लिए उत्तरदायी तत्व

प्रत्येक देश में दबाव-समूहों के महत्त्व में वृद्धि के लिए पृथक् तत्व उत्तरदायी हैं। परन्तु कुछ सामान्य तत्व प्रायः प्रत्येक देश में सक्रिय हैं। अमेरिका, ब्रिटन, कनाडा एवं आस्ट्रेलिया में प्रायः प्रत्येक दबाव या हित-समूह राजनीतिक दलों को

प्रभावित करता है। फ्रांस जैसे देश में जहाँ बहुदलीय पद्धति है, विभिन्न दबाव समूह अपने-अपने को विभिन्न दलों से सम्बद्ध कर लेते हैं। अतः फ्रांस में विभिन्न दल विभिन्न हित समूहों से अलग-अलग रूप में सम्बन्धित हैं। फ्रांसीसी दल के द्वारा इन वर्गीय एवं विशिष्ट हितों को सामान्य राष्ट्रीय हितों के रूप में प्रस्तुत किया जाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में दबाव समूहों के विकास के लिए प्रधान रूप से देश का विशाल आकार, राजनीतिक दलों का अस्पष्ट कार्यक्रम एवं समदोष शासन व्यवस्था का अभाव उत्तरदायी है। इसके अतिरिक्त शक्ति प्रयोजन के मिश्रण पर आधारित अधिकांश व्यवस्था के अंतर्गत विधि-निर्माण का दायित्व कार्यपालिका—राष्ट्रपति—के हाथों में न होकर कांग्रेसजनों के हाथों में केंद्रित है। फलस्वरूप संयुक्त राज्य अमेरिका में ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न हो गयीं कि समान व्यवसाय या उद्योग से सम्बन्धित व्यक्ति अपने हितों के रक्षाार्थ एक समूह में संगठित होने लगे और अपने स्वार्थों के अनुकूल विधियों का निर्माण, विरोधी विधियों के निर्माण को रोकने तथा विधायकों का प्रभावित करने के प्रयत्न करने लगे। ऐसी ही परिस्थिति में 1823 ई. में संयुक्त राज्य अमेरिका में पोर्क-बैरल विधान (Pork barrel legislation) का विकास हुआ था। संयुक्त राज्य अमेरिका में जब किसी विशेष समूह या क्षेत्र को राजनीतिक उद्देश्य के लिए शासकीय अनुदान या धन प्रदान किया जाता है तो सम्बन्धित विधेयक को विरोधियों द्वारा पोर्क-बैरल विधेयक की संज्ञा दी जाती थी। 1823 ई. में नदियाँ एवं बंदरगाहों के लिए धन-राशि स्वीकृत करने वाला ऐसा प्रथम विधेयक पारित किया गया था। उस समय की तुलना में दबाव या हित समूहों की संख्या में असाधारण रूप में वृद्धि हुई है और अब तो संयुक्त राज्य अमेरिका में दबाव समूहों की सावजनिक भाव्यता प्राप्त हो गयी है।

ग्रैंट ब्रिटेन में 19वीं सदी के सुधार आन्दोलन के परिणामस्वरूप दबाव-समूहों का विकास हुआ है। वे धर्म, कॉन्डन एवं मिल का इस प्रकार के हित समूहों से सम्बन्धित थे। इस समय महाद्वीपीय देशों में निजी समूहों का भी अस्तित्व था। लोक-कल्याणकारी राज्य की धारणा के विकास तथा आर्थिक जीवन में राज्य के बढ़ते हुए हस्तक्षेप के कारण दबाव समूहों की गतिविधियाँ में असाधारण वृद्धि हुई है। राज्य के बढ़ते हुए दायित्व के सम्पादन के लिए हर राज्य में बड़ी संख्या में कमचारियों की नियुक्ति की गयी है। आज राज्य द्वारा सबसे अधिक संख्या में कमचारियों को नियुक्त किया जाता है। शासन विभिन्न उद्योगों का, यहाँ तक कि निजी क्षेत्र के उद्योगों को भी आर्थिक अनुदान (subsidies) प्रदान करता है। यही नहीं, राज्य व्यापार, उद्योग एवं कृषि का नियमन भी करता है। इस सबके फलस्वरूप व्यक्ति अधिकाधिक शासन पर निर्भर रहने लगे हैं और उनमें यह धारणा घर कर गयी है कि यदि वे समय रहते हुए ठीक ढंग से शासन पर दबाव डालने में सफल हो जाते हैं तो उन्हें अपनी किसी त्रुटि या दोष के लिए ज़िम्मेदार रूप से कोई हानि नहीं होगी। प्रत्येक

व्यक्ति राज्य के विपरीत प्रभाव एवं हस्तक्षेप से अपने हितों की रक्षा के लिए हर सम्भव प्रयत्न करता है।

एक अन्य तथ्य बड़ा महत्वपूर्ण है। जिस अनुपात में शासन की शक्तियों में वृद्धि हुई है उसी अनुपात में संसद की शक्ति का ह्रास हुआ है। राजनीतिक दलों के विशेष हितों (interests) से सम्बद्ध हो जान पर विधानमण्डल भी उन्हीं विशेष हितों के हाथों में खेलने लगता है और विधायकों पर इन विशेष हितों का इतना प्रभाव बढ़ जाता है कि वे उनकी उपेक्षा करने में असफल हो जाते हैं। फलस्वरूप विधानमण्डल के प्रतिनिधि स्वरूप में अन्तर पड़ जाता है। इसके अतिरिक्त दलीय अनुशासन भी कठोर हो गया है और उसी अनुपात में प्रतिनिधि सभा के व्यक्तिगत सदस्यों के सम्मान का स्तर भी गिरता गया है। ब्रिटिश कॉमन्स सभा में होने वाले वाद विवादों एवं मतदान में अब जनता को पहले की भांति रुचि नहीं रही है। आज शासन एवं विशेष हितों के मध्य होने वाले विचार विमर्श के परिणामों में जनता की कामना सभा के मतदानों एवं निर्णयों से अधिक रुचि होती है। इसी अर्थ में दबाव-समूहों को विधानमण्डल के पीछे एक अन्य विधानमण्डल की सत्ता दी जाती है। दबाव-समूहों को आधुनिक लोकतन्त्रों में उपलब्ध वैज्ञानिक प्रचार-साधनों की उपलब्धि के फलस्वरूप विशेष स्थिति प्राप्त हो गयी है। वे शासन के निर्माता (King makers) बन गये हैं। विशेष स्थितियों में उनके प्रभाव में असाधारण वृद्धि हो जाती है। संयुक्त राज्य अमेरिका में तो इन्हें तृतीय सदन (Third House) एवं सहायक शासन (Assistant Government) कहा जाता है।⁷

प्रो फाइनर के अनुसार जब राजनीतिक दलों की सिद्धांत एवं संगठन में शिथिलता एवं कमजोरी आ जाती है तब दबाव-समूहों को फलने फूलने का अवसर प्राप्त हो जाता है और वे अधिक शक्तिशाली हो जाते हैं। जहाँ दबाव-समूह शक्तिशाली होते हैं वहाँ पर राजनीतिक दल कमजोर होते हैं और जहाँ राजनीतिक दल शक्तिशाली होंगे वहाँ दबाव-समूह कमजोर हो जायेंगे।⁸ लेकिन हरमैन फाइनर का यह मत पूर्णरूप से सत्य नहीं है। ग्रेट ब्रिटेन में राजनीतिक दल सिद्धांत एवं संगठन की दृष्टि से पर्याप्त शक्तिशाली हैं, यहाँ तक कि संयुक्त राज्य अमेरिका के राजनीतिक दलों की सिद्धांत एवं संगठन में वह दृढ़ता नहीं है जो ग्रेट ब्रिटेन के राजनीतिक दलों में पायी जाती है। क्या इसका यह अर्थ है कि संयुक्त राज्य अमेरिका की अपेक्षा ग्रेट ब्रिटेन के दबाव-समूह कम शक्तिशाली हैं? ब्रिटेन में दबाव-समूहों के अपेक्षाकृत कम प्रभावशाली होने के अनेक कारण हैं। ग्रेट ब्रिटेन के विभिन्न हितों एवं सम्बन्धित व्यावसायिक संस्थाओं

7 *Finer op cit* pp 458 and 460

8 *Finer Governments of Greater European Powers*, p 34, cited by M G Gupta *op cit*, p 207

तथा हित-समूहों का सम्बन्धित विधियाँ निर्माण को स्व-हित में प्रभावित करने के लिए अथवा तरीकें उपलब्ध हैं। ब्रिटन में राजनीतिक दलों के माध्यम से विभिन्न दबाव-समूहों अपने पक्ष में सम्बन्धित विधान को प्रभावित करने में सफल होते हैं क्योंकि इन राजनीतिक दलों में विभिन्न हित समूह होते हैं। जहाँ विभिन्न हित समूह दल के भीतर से या दलीय स्तर पर विधान (legislation) को अपने पक्ष में प्रभावित करने में सफल होते हैं। विधि निर्माण के दौरान में विभिन्न मन्त्रालयों की भी औपचारिक रूप से सम्बन्धित पक्षाँ द्वारा अपना मत प्रस्तुत किया जा सकता है। इस प्रकार किसी प्रस्तावित विधि के अन्तिम रूप में पारित होने तक सम्बन्धित पक्षों या हित-समूहों को अपने पक्ष में प्रभावित करने का अवसर प्राप्त हो जाता है। अतः स्पष्ट है कि मन्त्रालय स्तर पर भी विधान को प्रभावित किया जा सकता है। सत्य तो यह है कि ग्रेट ब्रिटन एवं संयुक्त राज्य अमेरिका की द्विदलीय पद्धति द्वारा विभिन्न दृष्टिकोणों तथा अनेक प्रकार की समस्याओं का निश्चित रूप से प्रतिनिधित्व सम्भव नहीं होता है। दबाव-समूहों द्वारा अध्यक्षीयक शासन प्रणाली में सर्वथा भिन्न प्रकार की भूमिका निभायी जाती है जबकि संसदीय देशों में उनकी स्थिति भिन्न होती है। शक्ति पृथक्करण पर आधारित अध्यक्षीयक शासन प्रणाली (यथा—संयुक्त राज्य अमेरिका) में कार्यपालिका द्वारा विधि निर्माण के सन्दर्भ में प्रधान भूमिका नहीं निभायी जाती है। सभी विधि विधायकों द्वारा प्रस्तावित की जाती हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में विधि निर्माण के क्षेत्र में राष्ट्रपति की अपक्षा कांग्रेस को अधिक अवसर प्राप्त हैं। अतः वहाँ कांग्रेस के सदस्यों (कांग्रेसमैन) एवं सम्बन्धित समितियों के सदस्यों से सम्पर्क स्थापित करना एवं उन्हें अपने पक्ष में प्रभावित करना आवश्यक है। इसलिए संयुक्त राज्य अमेरिका में सम्बन्धित दबाव समूहों द्वारा कांग्रेसमैन को प्रभावित करने वाले कमचारियों (Lobbyists) की नियुक्ति की जाती है। ये सीनेटर्स एवं प्रतिनिधि सदन के सदस्यों तथा समितियों के सदस्यों का समय प्राप्त करने के लिए उन्हें घूस देते हैं और हर प्रकार के ब्रष्ट एवं अवैधानीय साधनों को अपनाने में नहीं हिचकते हैं। संसदीय व्यवस्था में विधि निर्माण पर शासन (मंत्रिमण्डल) का एकाधिकार होता है। मंत्रिमण्डल के द्वारा 85 से 90 प्रतिशत तक विधेयक संसद में स्वीकृति हेतु प्रस्तुत किये जाते हैं। दलीय बहुमत के कारण उनका पारित हो जाना स्वाभाविक है। व्यक्तिगत सदस्यों द्वारा प्रस्तावित विधेयक मंत्रिमण्डल के समय से ही पारित हो सकते हैं। स्पष्ट है संसदीय व्यवस्था प्रधान देशों में किसी समूह विरोध को अपने हित में वांछित विधि के निर्माण हेतु सम्बन्धित मन्त्री, मन्त्रालय एवं मंत्रिमण्डल को प्रभावित करना आवश्यक है। संसदीय व्यवस्था में दलीय स्तर पर दलीय दबाव द्वारा भी वांछित विधि का निर्माण करा सकना सम्भव होता है। यदि किसी मन्त्री द्वारा कोई विधेयक किसी रूप में विधानमण्डल में प्रस्तुत किया जाता है तो इसका यह सहज अर्थ है कि उस रूप में उस विधेयक को पारित करने का निश्चय मंत्रिमण्डल ने

यदि उसमें परिवर्तन या संशोधन कराना है तो वह विधानमण्डल के स्तर पर नहीं अपितु मंत्रिमण्डलीय स्तर पर ही सम्भव है। अतः सिद्धांत एवं संगठन की दृष्टि से राजनीतिक दल की शक्ति या शक्तिहीनता का दबाव समूहों की शक्ति या शक्तिहीनता से कोई सम्बन्ध नहीं है।

संयुक्त राज्य अमेरिका एक बृहद् देश है। वहाँ के क्षेत्रीय हित भिन्न भिन्न हैं। विभिन्न क्षेत्रों से सम्यङ्गित हित अपने स्वार्थों के अनुरूप सघीय नीति को प्रभावित करने का हर सम्भव प्रयत्न करते हैं। इससे भी संयुक्त राज्य अमेरिका में दबाव-समूहों की संख्या एवं प्रभाव में असाधारण वृद्धि हुई है। ग्रीटेन में संयुक्त राज्य अमेरिका की भाँति दबाव-समूहों द्वारा विधानमण्डल को सीधे प्रभावित नहीं किया जाता है। फ्रांस में ग्रीटेन की अपेक्षा दबाव समूह अधिक शक्तिशाली हैं परन्तु उतने ही वे अनुत्तरदायी भी हैं। इसका प्रधान कारण यह है कि फ्रांस में ससदीय व्यवस्था होती हुई भी बहुदलीय पद्धति के कारण विधि निर्माण में कार्यपालिका की भूमिका प्रमुख नहीं है। फ्रेंच विधानमण्डल—असेम्बली—मंत्रिमण्डल की अपेक्षा अधिक शक्तिशाली है और विधि निर्माण में उसकी भूमिका प्रमुख है।

दबाव-समूहों के कार्य एवं कार्यपद्धति

दबाव समूहों के कार्य

दबाव समूहों का क्या कार्य है? दूसरे शब्दों में, वे देश की राजनीतिक प्रक्रिया को किस प्रकार प्रभावित करते हैं? प्रभावित करने के उनके साधन एवं पद्धति क्या हैं? आधुनिक जटिल समाज में व्यक्ति अकेले अपने हितों की रक्षा नहीं कर सकता है, अतः विभिन्न प्रकार के समूहों, संगठनों का निर्माण हुआ है। उदाहरण के लिए, श्रमिकों द्वारा अपनी माँगें पूरी करने के लिए जब सुदृढ श्रमिक संगठन का निर्माण किया गया तो उद्योगपतियों ने भी मिलकर अपनी रक्षा के प्रयत्न करना प्रारम्भ कर दिया। अतः यह स्पष्ट है कि आधुनिक औद्योगिक या विकासोन्मुख समाज में व्याप्त प्रतिस्पर्धा एवं जटिलता के कारण विभिन्न समूहों का उदय हुआ है। एक हित-समूह में एक ही हित वाले व्यक्ति शामिल होते हैं। समूह जीवित रहने के लिए आवश्यक होते हैं। अतः आधुनिक काल में दबाव या हित समूह अनिवार्य ही नहीं, अपितु वाछनीय होते हैं।

दबाव समूहों के सामान्यतः निम्न कार्य हैं

(1) अपने सदस्यों के हितों—आर्थिक, राजनीतिक, सामाजिक, सांस्कृतिक (जिन्हें प्राप्त करने के लिए हित समूह का निर्माण किया गया है)—को प्राप्त करने का प्रयत्न करना। राज्य के सकारात्मक स्वरूप एवं नियोजन के कारण उसकी शक्तियों में असाधारण वृद्धि हुई है। शासन की सत्ता रूपी तलवार से हित समूह अपने सदस्यों की रक्षा के लिए ढाल का कार्य करते हैं।

(2) आधुनिक समाज में हितों की विभिन्नता एवं अधिकता पायी जाती है।

अनेक प्रकार के हित समाज में पाये जाते हैं। हित वैमिनिय के फलस्वरूप मनुष्य के व्यक्तित्व के विकास के लिए सामाजिक जीवन में विभिन्न क्षेत्र खुल जाते हैं। सामाजिक जीवन में किसी एक हित की प्रधानता भी नहीं होती और न उसका एकाधिकार ही होता है। दबाव समूहों के द्वारा हितों की विविधता एवं उनमें प्रतिस्पर्धा को सहज ही प्रश्रय प्रदान किया जाता है जिसके फलस्वरूप वे अप्रत्यक्ष रूप में सामाजिक मत (Consensus) के निर्माण में सहायक होते हैं। लोकतंत्र में विचार विमर्श एवं वाद विवाद की स्वतन्त्रता एक अनिवार्यता होती है अथवा उसे लोकतंत्र कहना ही गलत है। यदि किसी समाज में मतभेद एवं विचार विमर्श की गुंजाइश नहीं है तो वह सर्वाधिकारी समाज (Totalitarian Society) है। ऐसा समाज गतिहीन होता है तथा उसमें मानव व्यक्तित्व के कुण्ठित होने की हर सम्भावना होती है। लोकतंत्र में मतभेद एवं मत वैमिनिय स्वाभाविक है। दबाव समूहों के द्वारा यह मतभेद एवं मत वैमिनिय अभिव्यक्त होते रहते हैं। दबाव समूहों में पारस्परिक प्रतिस्पर्धा भी होती रहती है लेकिन उनकी यह प्रतिस्पर्धा आत्मघाती नहीं होती। वे एक दूसरे का केवल उस सीमा तक ही विरोध करते हैं जहाँ तक कि उनके हितों में संघर्ष होता है।

(3) दबाव समूह लोकतंत्र में बाधक नहीं है, अपितु वे लोकतंत्र की व्यवस्था में सहायक होते हैं। अतः उन्हें लोकतंत्र का पर्यायवाची कहने में कोई आपत्ति नहीं होनी चाहिए। वर्तमान समाज में व्यक्ति व समूहों के हितों में कोई विरोध नहीं है। लोकतंत्रीय समाज में व्यक्तियों को पर्याप्त स्वतन्त्रता प्राप्त है, विभिन्न विकल्प उपलब्ध होते हैं, कोई दबाव एवं धात का वातावरण नहीं होता। समाज के विभिन्न हित समूहों द्वारा शासन की अनुचित नीतियों का विरोध समाज के असंगठित जनों की तरफ से किया जाता है।

(4) निर्वाचन काल में दबाव समूहों द्वारा लाञ्छनात्मक व्यवस्था को जीवित एवं जागृत रखा जाता है। वे इस काल में कायपालिका की निरकुशता पर अवरोधक रूप में कार्य करते हैं। अपने हितों की रक्षा के अपने विशिष्ट ज्ञान तथा प्रभावित करने की असाधारण कला का उत्साहपूर्वक प्रयोग करके सदन एवं सभित स्तर पर वे विधि निर्माण को प्रभावित करते हैं।

(5) दबाव समूह सावजनिक हितों की अपेक्षा अपने व्यक्तिगत समूह हितों में अधिक सक्रिय होते हैं, परन्तु दबाव समूहों के द्वारा सम्बंधित विषयों में विशेषकर तकनीकी एवं विशिष्ट मामलों में जो आकड़े और तथ्य उपस्थित किये जाते हैं वे प्रशासकों एवं विधायकों के लिए विधि-निर्माण में पर्याप्त सहायक होते हैं।

(6) प्रतिनिधित्व के सम्बंध में भी दबाव-समूहों द्वारा महत्वपूर्ण भूमिका निभाई जाती है। प्रायः प्रत्येक देश में प्रतिनिधियों का निर्वाचन क्षेत्रीय या राज्य स्तर पर होता है लेकिन मतदाता का हित केवल एक क्षेत्र से ही सम्बंधित नहीं उससे अनेक व्यावसायिक सामाजिक एवं अन्य हित होते हैं। २५.१

यदि उसमें परिवर्तन या संशोधन कराना है तो वह विधानमण्डल के स्तर पर नहीं अपितु मंत्रिमण्डलीय स्तर पर ही सम्भव है। अतः सिद्धांत एवं संगठन की दृष्टि से राजनीतिक दला की शक्ति या शक्तिहीनता का दबाव समूहों की शक्ति या शक्तिहीनता से कोई सम्बंध नहीं है।

संयुक्त राज्य अमेरिका एवं बृहद् देश है। वहाँ के क्षेत्रीय हित भिन्न भिन्न हैं। विभिन्न क्षेत्रों से सम्बंधित हित अपने स्वार्थों के अनुरूप सघीय नीति को प्रभावित करने का हर सम्भव प्रयत्न करते हैं। इससे भी संयुक्त राज्य अमेरिका में दबाव-समूहों की संख्या एवं प्रभाव में असाधारण वृद्धि हुई है। ब्रिटेन में संयुक्त राज्य अमेरिका की भांति दबाव-समूहों द्वारा विधानमण्डल को सीधे प्रभावित नहीं किया जाता है। फ्रांस में ब्रिटेन की अपेक्षा दबाव समूह अधिक शक्तिशाली हैं परंतु उतने ही वे अनुत्तरदायी भी हैं। इसका प्रधान कारण यह है कि फ्रांस में संसदीय व्यवस्था होते हुए भी बहुदलीय पद्धति के कारण विधि निर्माण में कार्यपालिका की भूमिका प्रमुख नहीं है। फ्रेच विधानमण्डल—असेम्बली—मंत्रिमण्डल की अपेक्षा अधिक शक्तिशाली है और विधि निर्माण में उसकी भूमिका प्रमुख है।

दबाव-समूहों के कार्य एवं कार्यपद्धति

दबाव समूहों के कार्य

दबाव समूहों का क्या कार्य है? दूसरे शब्दों में, वे देश की राजनीतिक प्रक्रिया को किस प्रकार प्रभावित करते हैं? प्रभावित करने के उनके साधन एवं पद्धति क्या हैं? आधुनिक जटिल समाज में व्यक्ति अकेले अपने हितों की रक्षा नहीं कर सकता है, अतः विभिन्न प्रकार के समूहों, संगठनों का निर्माण हुआ है। उदाहरण के लिए श्रमिका द्वारा अपनी मांगें पूरी करने के लिए जब सुदृढ श्रमिक संगठन का निर्माण किया गया तो उद्योगपतियों ने भी मिलकर अपनी रक्षा के प्रयत्न करना प्रारम्भ कर दिया। अतः यह स्पष्ट है कि आधुनिक औद्योगिक या विकासोन्मुख समाज में व्याप्त प्रतिस्पर्धा एवं जटिलता के कारण विभिन्न समूहों का उदय हुआ है। एक हित-समूह में एक ही हित वाले व्यक्ति शामिल होते हैं। समूह जीवित रहने के लिए आवश्यक होते हैं। अतः आधुनिक काल में दबाव या हित समूह अनिवार्य ही नहीं, अपितु वाछनीय होते हैं।

दबाव समूहों के सामान्यतः निम्न कार्य हैं

(1) अपने सदस्यों के हितों—आर्थिक, राजनीतिक, सामाजिक, भास्कृतिक (जिन्हें प्राप्त करने के लिए हित समूह का निर्माण किया गया है)—को प्राप्त करने का प्रयत्न करना। राज्य के सकारात्मक स्वरूप एवं नियोजन के कारण उसकी शक्तियों में असाधारण वृद्धि हुई है। शासन की सत्ता रूपी तलवार से हित समूह अपने सदस्यों की रक्षा के लिए ढाल का कार्य करते हैं।

(2) आधुनिक समाज में हितों की विभिन्नता एवं अधिकता पायी जाती है।

अनेक प्रकार के हित समाज में पाये जाते हैं। हित वैमिष्य के फलस्वरूप मनुष्य के व्यक्तित्व के विकास के लिए सामाजिक जीवन में विभिन्न क्षेत्र खुल जाते हैं। सामाजिक जीवन में किसी एक हित की प्रधानता भी नहीं होती और न उसका एकाधिकार ही होता है। दबाव समूहों के द्वारा हितों की विविधता एवं उनमें प्रतिस्पर्धा को सहज ही प्रश्रय प्रदान किया जाता है जिसके फलस्वरूप वे अप्रत्यक्ष रूप में सामाजिक मत (Consensus) के निर्माण में सहायक होते हैं। लोकतन्त्र में विचार विमर्श एवं वाद विवाद की स्वतन्त्रता एक अनिवार्यता होती है अतः उसे लोकतन्त्र कहना ही गलत है। यदि किसी समाज में मतभेद एवं विचार विमर्श की गुंजाइश नहीं है तो वह सर्वाधिकारी समाज (Totalitarian Society) है। ऐसा समाज गतिहीन होता है तथा उसमें मानव व्यक्तित्व के कुण्ठित होने की हर सम्भावना होती है। लोकतन्त्र में मतभेद एवं मत वैमिष्य स्वाभाविक है। दबाव-समूहों के द्वारा यह मतभेद एवं मत वैमिष्य अभिव्यक्त होते रहते हैं। दबाव समूहों में पारस्परिक प्रतिस्पर्धा भी होती रहती है लेकिन उनकी यह प्रतिस्पर्धा आत्मघाती नहीं होती। वे एक-दूसरे का केवल उस सीमा तक ही विरोध करते हैं जहाँ तक कि उनके हितों में संघर्ष होता है।

(3) दबाव समूह लोकतन्त्र में बाधक नहीं है अपितु वे लोकतन्त्र की व्यवस्था में सहायक होते हैं। अतः उन्हें लोकतन्त्र का पर्यायवाची कहने में कोई आपत्ति नहीं होनी चाहिए। वर्तमान समाज में व्यक्ति व समूहों के हितों में कोई विरोध नहीं है। लोकतन्त्रीय समाज में व्यक्तियों को पर्याप्त स्वतन्त्रता प्राप्त है, विभिन्न विकल्प उपलब्ध होते हैं, कोई दबाव एवं धोस का वातावरण नहीं होता। समाज के विभिन्न हित समूहों द्वारा शासन की अनुचित नीतियों का विरोध समाज के असंगठित जनों की तरफ से किया जाता है।

(4) निर्वाचन-काल में दबाव समूहों द्वारा लोकतांत्रिक व्यवस्था को जीवित एवं जागृत रखा जाता है। वे इस काल में कार्यपालिका की निरकुशता पर अवरोधक रूप में कार्य करते हैं। अपने हितों की रक्षा के अपने विशिष्ट ज्ञान तथा प्रभावित करने की असाधारण कला का उन्मादपूर्वक प्रयोग करके सदन एवं ममिति स्तर पर वे विधि-निर्माण को प्रभावित करते हैं।

(5) दबाव समूह सावजनिक हित की अपेक्षा अपने व्यक्तिगत समूह हितों में अधिक सक्रिय होते हैं, परन्तु दबाव समूहों के द्वारा सम्बन्धित विषयों में विशेषकर तकनीकी एवं विशिष्ट मामलों में जो आकड़े और तथ्य उपस्थित किये जाते हैं वे प्रशासकों एवं विधायकों के लिए विधि-निर्माण में पर्याप्त सहायक होते हैं।

(6) प्रतिनिधित्व के सम्बन्ध में भी दबाव-समूहों द्वारा महत्वपूर्ण भूमिका निभाई जाती है। प्रायः प्रत्येक दशक में प्रतिनिधियों का निर्वाचन क्षेत्रीय आधार पर होता है लेकिन मतदाता का हित केवल एक क्षेत्र से ही सम्बन्धित नहीं होता है। उससे अनेक व्यावसायिक, सामाजिक एवं अन्य हित होते हैं। स्मरणीय है कि

नीतिक दलों के माध्यम से उसका इन विभिन्न हिता की पूर्ति सम्भव नहीं होती है। अतः समान हित वाले व्यक्तियों द्वारा समूह या सभा का निर्माण किया जाता है जिससे कि वे शासकीय नीति को अपने हित में प्रभावित कर सकें। अतः दबाव समूह व्यावसायिक प्रतिनिधित्व के लाभों को पूरा करते हैं। समाज के विशिष्ट हिता का प्रतिनिधित्व करने के कारण राजनीतिक व्यवस्था में दबाव-समूहों का प्रभावपूर्ण स्थान होना स्वाभाविक होता है। इनके द्वारा शासकीय नीति एवं सावजनिक आकांक्षा के मध्य सम्बन्ध स्थापित किया जाता है। दबाव-समूहों द्वारा विशेषकर समाज के औद्योगिक एवं आर्थिक हिता का प्रतिनिधित्व किया जाता है। विधायकों को अपने पक्ष में प्रभावित करके दबाव-समूह प्रत्यक्ष जनकल्याण की वृद्धि में योग देते हैं।

(7) निर्वाचन-काल में प्रतिनिधियों के चयन में दबाव समूहों द्वारा महत्वपूर्ण भूमिका निभाई जाती है। विभिन्न हित समूहों की विभिन्न दलों में प्रभावपूर्ण स्थिति हुआ करती है क्योंकि राजनीतिक दलों को वे समय-समय पर आर्थिक सहायता प्रदान करते हैं। सामान्य निर्वाचन के समय दलों की प्रत्याशी के रूप में विभिन्न दबाव समूह अपने उम्मीदवारों के लिए भरसक प्रयत्न करते हैं।

दबाव समूहों की कार्यपद्धति

अपने उद्देश्यों की पूर्ति एवं अपनी प्रभावशीलता की वृद्धि एवं स्थायित्व के लिए दबाव समूहों द्वारा निम्न उपायों का अनुगमन किया जाता है

(1) इनके संगठन सुदृढ़ होते हैं। उनके द्वारा वतनिक प्रचारका (Lobbyists) की नियुक्ति की जाती है। उनके मुसज्जित एवं विधिवत कार्यालय होते हैं। ये प्रचारक सदैव जागरूक रहते हुए विधायकों से निकट सम्पर्क एवं सम्बन्ध स्थापित करते हैं जिससे कि विधायकों को समूह के हिता के सम्बन्ध में अवगत करने तथा उनकी सहायता प्राप्त करने में सरलता हो सके।

(2) अपने हितों के सम्बन्ध में दबाव समूह प्रचार करते हैं जिससे कि जनमत को प्रभावित किया जा सके। प्रचार के आधुनिकतम साधनों जैसे कि समाचार पत्रों में विज्ञापनों एवं लेखों का प्रकाशन, रेडियो एवं टेलीविजन द्वारा प्रचार, पुस्तकों तथा सूचना-पत्रिकाओं का प्रकाशन आदि का प्रयोग किया जाता है। दबाव समूहों द्वारा विधायकों के निर्वाचन क्षेत्र के मतदाताओं से उसे अपने हित में प्रभावित करने के लिए पत्र भिजवाने की व्यवस्था की जाती है। कृषि मण्डल को भी भेजने की व्यवस्था करते हैं। शासक व्यवस्था करते हैं। बाधित एवं आवश्यक विधेयकों की समक्ष प्रस्तुत करते हैं। हित समूहों के द्वारा इस

(3) विधानमण्डल करने का कार्य द्वारा

सक्रिय रहते हैं। प्रमुख आर्थिक समूह अपने स्थायी एजेंट रखते हैं और आवश्यकता पड़ने पर प्रमुख वकीलो को इस काम के लिए नियुक्त करते हैं।

(4) विधायको को वे सम्बन्धित मामलो में आवश्यक सूचना एवं जांचे प्रदान करते हैं।

(5) दबाव समूह अपने हितों से सहानुभूति एवं सहयोग रखने वाले व्यक्तियों को, भले ही वे किसी भी दल के क्या न हों, निर्वाचनों में विधायक पद के लिए अपना प्रत्याशी मनोनीत करने का प्रयत्न करते हैं और विजयी बनाने के लिए हर प्रकार का प्रयत्न करते हैं। निर्वाचना में दबाव समूहों द्वारा उम्मीदवारों का समर्थन एवं विरोध इस बात को ध्यान में रखकर किया जाता है कि उनके हितों के प्रति उसका क्या दृष्टिकोण है? हितों के प्रति सहानुभूति रखने वाले प्रत्याशी को विजयी बनाने के लिए वे हर प्रकार का प्रयत्न करते हैं। निर्वाचन में विजयी होने पर इन विधायकों के लिए सहायता करने वाले हित समूहों के हित एवं दबाव की उपेक्षा करना सरल नहीं होता है।

(6) दबाव समूहों द्वारा अपनी उचित एवं 'यायसगत' मांगों को मनवाने के लिए बंधनपूर्ण उपायों का सहारा लिया जाता है। लेकिन कभी-कभी इनके अतिरिक्त अपने स्वार्थों की उपलब्धि के लिए अनुचित एवं भ्रष्ट साधना, रिश्वत एवं अन्य कुत्सित उपायों, जैसे स्त्रियाँ का भी उपयोग करते हैं। विधायकों से सम्पर्क स्थापित करने के लिए वे उन्हें भोजन एवं पार्टियों में आमंत्रित करते हैं। यह ठीक है कि विधायकों को केवल भोजन देकर ही अपने पक्ष में नहीं किया जा सकता है परन्तु इस प्रकार उनसे घनिष्ठता बढ़ाने के अवसर तो प्राप्त हो ही जाते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में दबाव समूहों के द्वारा समितियों के सदस्यों को प्रभावित करने का भी प्रयत्न किया जाता है। ब्रिटेन में दबाव समूहों के लिए संसद सदस्यों को व्यक्तिगत रूप से प्रभावित करना कठिन होता है क्योंकि वहाँ दलीय संगठन अपेक्षाकृत कठोर एवं शक्तिशाली हैं। अतः ब्रिटेन में हित समूहों के द्वारा दलों को प्रभावित करने का प्रयत्न किया जाता है या दबाव समूह दलों के साथ संगठित हो जाते हैं। उदाहरणार्थ थर्मिक संघों ने थर्म दल के साथ गठबंधन कर लिया है। इसके विपरीत, कृषक संघ अनुदार दल से सम्बंधित है। ब्रिटिश दबाव-समूहों द्वारा मंत्रिमण्डल एवं सम्बंधित विभागों के मंत्री एवं कमचारियों के विचाराधीन विधेयकों को भी समूहों के हितों के अनुरूप प्रभावित करने एवं तदनुसार संशोधित एवं अस्वीकृत करने का हर सम्भव प्रयत्न किया जाता है।

विभिन्न देशों में दबाव समूहों की स्थिति

संयुक्त राज्य अमेरिका में दबाव-समूह

संयुक्त राज्य अमेरिका में दबाव समूहों को विशेष स्थान प्राप्त है और देश की राजनीतिक व्यवस्था में उनकी स्थिति महत्वपूर्ण है। श्री डी एस प्रिफिक्स के

जुमार, समुक्त राज्य अमेरिका में चार प्रमुख दबाव समूह हैं। वे राजनीतिक दृष्टि से चारों प्रभावशाली हैं। वे दबाव-समूह हैं—व्यापार, कृषि, श्रमिकों एवं पुराने प्राप्त सैनिकों (Veterans) में सम्बंधित समूह। बुजुर्गों (Aged) से सम्बंधित पाँचवें दबाव समूह का उदय हो रहा है। द्वितीय स्तर पर घातकीय बम-बारिश, नौगो जाति, उपमोक्षाभा अंतर्राष्ट्रीयतावादियों आदि में दबाव समूह हैं। इससे अतिरिक्त वकीलों (अधिवक्ताओं) एवं टैक्सटर्स में भी हित समूह हैं परंतु वे बहुत प्रभावशाली नहीं हैं। धार्मिक समुदायों से सम्बंधित विभिन्न हित-समूह हैं जो केवल बमों की ही साथ जीवन मामलों में रुचि लेते हैं। फेडरल वाउचर्स ऑफ़ रॉयल ऑफ़ फाइस्ट इन अमेरिका एवं दो नेशनल कॅथोलिक वेलफेयर धार्मिक संघों के उदाहरण हैं। स्त्रियों से सम्बंधित अनेक हित समूह हैं यथा—स्त्री मतदाताओं की लीग, अमेरिकी विश्व विद्यालयों का महिला समाज, व्यवसायों तथा सेवाओं में महिला मण्डल, आदि। यह सभी संगठन 'राजनीति' मामलों में रुचि लेते हैं। सामाजिक मामलों में रुचि लेने वाले दबाव समूह (यथा—अमेरिकन मछलीपेठ संघ) इनसे पृथक् हैं।

व्यापार एवं व्यवसायों से सम्बंधित मुख्य दबाव-समूहों में प्रमुख हैं—वाणिज्य-मण्डल (The Chamber of Commerce), निर्माताओं का राष्ट्रीय संघ (The National Association of Manufacturers), अमेरिकन श्रमिक संघ, रेल यातायात भ्रात संघ, रान कर्मचारी संघ, औद्योगिक संगठनों की कांग्रेस (The Congress of Industrial Organisations), अमेरिकन फ़ॉम वूरो, राष्ट्रीय कृषक संघ आदि। व्यावसायिक समूहों में प्रमुख हैं—अमेरिकन चिकित्सा संघ (American Medical Association) राष्ट्रीय शिक्षा संघ (National Education Association), इंजीनियरों का संघ तथा अमेरिकन बार एसोसियेशन। इन व्यावसायिक समूहों में दो प्रकार के समूह होते हैं। प्रथम तो वे समूह हैं जो सम्पूर्ण व्यवसाय का प्रतिनिधित्व करते हैं एवं उसके हितों की दृष्टि से कार्य करते हैं। इस प्रकार के समूहों का एक प्रसिद्ध उदाहरण उत्पादकों का राष्ट्रीय संघ है। द्वितीय वे व्यावसायिक संघ या समूह हैं जो कुछ विशिष्ट उद्योगों के हितों के लिए ही कार्य करते हैं, यथा—रेल यातायात संघ एवं अमेरिकन पेट्रोलियम संस्थान। इस प्रकार के समूह अपने व्यावसायिक हितों की रक्षा एवं संवर्धन के लिए सतत् रूप से सक्रिय होते हैं।

धार्मिक संघों के द्वारा भी समुक्त राज्य अमेरिका में अपने विचारों के प्रचार एवं प्रसार तथा हितों की रक्षा के दबाव समूहों का निर्माण हुआ है, उदाहरणार्थ, प्राटेस्टेंट चर्चों की राष्ट्रीय समिति ने रणभेद के मामलों में रुचि ली थी। पुराने प्राप्त सैनिकों एवं देशभक्तों के संघों (Patriotic Front) की सदस्य संख्या बहुत बढ़ी है।

9 नौगो जाति के हितसमूह का एक उदाहरण कोलंबिया एवं स्त्रियों का राष्ट्रीय विकास संघ (The National Association for the Advancement of Coloured People and Women) है।

इस प्रकार के प्रमुख समूह हैं अमेरिकन लेजियन (American Legion) तथा विदेशी युद्ध के वरद्ध सैनिक समूह (The Veterans of Foreign Wars)। दोनों प्रकार के उपरोक्त सघ देश की राजनीति में सक्रिय भाग लेते हैं। अमेरिका में कृषि से सम्बन्धित भी दो प्रकार के सघ या समुदाय हैं। एक जो सम्पूर्ण उद्योग के हितों का संरक्षण एवं प्रतिनिधित्व करते हैं। इस प्रकार के समूहों में उदाहरण हैं अमेरिकन फार्म ब्यूरो फेडरेशन (The American Farm Bureau Federation) एवं राष्ट्रीय कृषक सघ (The National Farmers Union)। इन सघों का यह प्रयत्न रहता है कि सम्पूर्ण कृषि उद्योग से सम्बन्धित हितों की रक्षा की जानी चाहिए और कृषि सम्बन्धी सामान्य नीति, जैसे कि कृषि उत्पाद के न्यूनतम मूल्यों का निर्धारण एवं अमेरिकी कृषकों की विदेशी उत्पादन जनित प्रतियोगिता से सुरक्षा के निर्माण का प्रयत्न करना चाहिए। कृषि के विशिष्ट उत्पादों एवं वस्तुओं से सम्बन्धित भी कुछ समूह होते हैं यथा— अमेरिकन सोयाबीन सघ। इस प्रकार का एक अन्य उदाहरण दुग्ध उत्पादकों का राष्ट्रीय सहयोगी सघ (The National Co operative Milk Producers Federation) है।

सभी प्रमुख दवाव समूहों के राष्ट्रीय एवं राज्य स्तर पर संगठन होते हैं। इन दवाव समूहों की स्थानीय इकाइयाँ ग्राम या नगर-प्रबन्ध में सुधार के लिए प्रयत्नशील रहती हैं। समाज विकास सघ (The Community Improvement Associations) ग्राम या नगर में प्रकाश एवं पुलिस प्रबन्ध पर नजर रखते हैं। इन सघों के द्वारा जनता का अधिकतम सहयोग प्राप्त करने के लिए प्रचार भी किया जाता है।

हजारों दवाव समूहों ने अमेरिकी राजधानी वाशिंगटन में अपने कार्यालयों की स्थापना कर रखी है। इनके द्वारा अपने हितों के संवर्द्धन के लिए जिन प्रचारकों या अभिकर्ताओं को नियुक्त किया जाता है, वे विधि निर्माण और प्रशासनिक संगठन एवं कार्यपद्धति की बारीकियाँ में मज़ी प्रकार परिचित होते हैं। अधिकांश समूहों के अभिकर्ता पत्रकारों, वकीलों, भूतपूर्व कांग्रेसजनों एवं अबकाश प्राप्त उच्च पदाधिकारियों के वर्ग में से चुने जाते हैं और उन्हें पर्याप्त वेतन दिया जाता है।

अमेरिका में दवाव समूहों के विकास के लिए उपयुक्त वातावरण है और निम्नांकित तत्वा ने अमेरिकी राजनीतिक जीवन में इनके विकास में योग दिया है— (1) शिथिल दलीय संगठन, (2) विचार एवं अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता, (3) स्वतंत्र विधि निर्माण प्रक्रिया यानी सभी के लिए विधि निर्माण प्रक्रिया को प्रभावित करने के अवसर, (4) शासन का व्यापक कार्यक्षेत्र। उपर्युक्त राज्य अमेरिका में संसद प्रधान देश की भांति विधि निर्माण एवं सावजनिक नीतियों पर संसद के बहुमत दल का एकाधिकार नहीं है। अमेरिका में तो सभी विधायक कांग्रेस के सदस्यों द्वारा प्रस्तावित किये जाते हैं। समितियाँ उन पर विचार करती हैं और उनका स्वीकार या अस्वीकार करती हैं। वत ऐसी स्थिति में विभिन्न दवाव-समूहों द्वारा विधि निर्माण को प्रभावित करना सरल होता है।

संयुक्त राज्य अमेरिका में दबाव समूहों का विशेष महत्व है। उन्हें विधान मण्डल के ऐसे तृतीय सदन की सजा दी जाती है जो संविधान की सीमा के बाहर कार्य करते हैं। वे अत्यधिक प्रभावशाली होते हैं। लास्की ने दबाव समूहों पर प्रकाश डालते हुए कहा है कि दबाव समूहों में स्पष्ट असंगति होते हुए भी इनकी सत्ता को कम नहीं समझना चाहिए। सदन के सदस्यों के लिए वे बहुत कुछ कर सकते हैं। उसके भाषणों को तैयार करके वे उसकी सहायता कर सकते हैं, उसका ऐसा प्रचार कर सकते हैं जिसकी उसे कोई आशा न हो। सभी प्रकारका का प्रमुख समाचार-पत्रों की ऐजेंसियों, पत्रकारों आदि से परिचय होना है। यदि प्रचारकण चाहें तो विधायक को राष्ट्रीय ख्याति प्रदान करा सकते हैं। यदि कांग्रेस के किसी सदस्य को योग्य प्रचारका की सेवाएँ उपयुक्त समय पर उपलब्ध हो जाती हैं तो वे उसके राजनीतिक जीवन में निर्णायक प्रमाणित होती हैं।¹⁹ अमेरिकी दबाव समूहों के द्वारा स्थायी रूप से किसी भी दल का समर्थन नहीं किया जाता है। उनके लिए उनके हित सर्वापरि होते हैं एवं अपनी स्थिति को सुदृढ़ बनाये रखने के लिए वे दलों को परस्पर लड़ाने का भी प्रयास करते रहते हैं। दोनों दलों में अपनी स्थिति को सुदृढ़ रखने के लिए समय समय पर दोनों दलों को आर्थिक सहायता प्रदान करते हैं।

ग्रेट ब्रिटेन में दबाव समूह

ग्रेट ब्रिटेन में दबाव समूह नवीन नहीं हैं लेकिन संयुक्त राज्य अमेरिका की भाँति दबाव समूहों का वहाँ महत्व नहीं है। 19वीं सदी में चार्टिस्ट आन्दोलन एवं अनाज-विरोधी सघ (Anti Corn Law League) सक्रिय एवं क्रियाशील दबाव समूह थे। आधुनिक ब्रिटेन में इनकी संख्या में वृद्धि हुई है। ह्यूयरे के अनुसार ब्रिटेन में 'शायद ही ऐसा कोई व्यवसाय है जिस पर देश की किसी समिति के विचार करने पर उस समिति के समक्ष उस व्यवसाय के हितों का प्रतिनिधित्व करने वाला कोई समुदाय न हो।' ब्रिटिश दबाव समूहों को वर्गीकृत करना कठिन है। विभिन्न आर्थिक हितों का संरक्षण करने वाले प्रमुख दबाव समूहों में ब्रिटिश औद्योगिक सघ (The Federation of British Industries), यातायात एवं सामान्य श्रमिक सघ (Transport and General Worker's Union), खनिज श्रमिकों का राष्ट्रीय सघ (The National Union of Mine Workers), जहाज निर्माण कर्मचारी सघ, वस्त्र कारखाना श्रमिक सघ आदि प्रमुख हैं। इन सघों की विभिन्न एवं घटक इकाइयाँ भी हैं। इनसे कम महत्वपूर्ण दबाव समूहों में 'ग्रुप निर्माताओं का राष्ट्रीय समाज या प्लम्बर्स की राष्ट्रीय सोसाइटी आता है। ब्रिटेन में किसी व्यवसाय के मालिकों द्वारा मिलकर भी सघ या संघों का निर्माण कर जाता है। एय उद्योग से सम्बंधित ही केवल हित-समूह नहीं हैं। हितों से सम्बंधित भी समूह

पाय जात हैं। कमी-जमी स्थानीय सस्याओं अथ सावजनिक सस्याओं या शासकीय विभागों से मिलकर विभी विरोध हित के सबद्धन व लिए सध या सगठन का निर्माण कर लेती हैं, यथा—राष्ट्रीय आवाज एवं नगर नियोजन समिति। ब्रिटेन में विचार-धाराओं से सम्बन्धित अनन समूह हैं। इनका उद्देश्य विभी विश्वास या विचारधारा का प्रचार करना होता है, जम हि राष्ट्रीय धूम्र-मान निषेध समिति, जानवरो के प्रति कठोरता निषेध सध। शिक्षा का भी राष्ट्रीय सध है। इसका उद्देश्य शिक्षा के काम के घण्ट, वेतन एवं सेवा की परिस्थितियाँ में सुधार का प्रयत्न करना है।

ग्रट ब्रिटेन में दवाव समूहों का मा-यता दी गयी है और व शासन के जग के रूप में स्वीकार किय गये हैं। शासकीय विभागों व समक्ष दवाव समूहों को उपस्थित हान एवं विचार प्रस्तुत करने के पूरा अवसर प्राप्त होता है तथा इसका वे पूरा लाभ भी उठाते हैं। श्रमिका से सम्बन्धित श्रम सध एवं मालिका व सधा की सूची श्रम मन्त्रालय द्वारा प्रकाशित डायरेक्टरी में दी जाती है। सम्बन्धित सस्याओं एवं सधा से शासन द्वारा सम्बन्धित प्रश्नों व सम्बन्ध में परामर्श किया जाता है और शासन एवं हित समूहों में आम दिन विचार विमर्श एवं परामर्श होता रहता है। ब्रिटेन में ससदीय व्यवस्था के कारण समूहों का विधायका एवं समितियों के सदस्या के मध्य प्रचार से किसी विरोध लाभ की काइ आशा नहीं होती है। मन्त्रिमण्डल नीति निर्धारित करता है अतः मन्त्रिमण्डल का ही ब्रिटिश दवाव समूह प्रभावित करता है और मन्त्रिमण्डल को ही व प्रतिनिधि मण्डल भेजता है या अपना लिखित ज्ञापन प्रस्तुत करता है। ब्रिटिश हित-समूह दलों को भी प्रभावित करता है एवं उनका माध्यम से मन्त्रिमण्डल को अपने हित में प्रभावित करने का प्रयत्न करता है। इसके अतिरिक्त अनेक दवाव-समूहों का दला से घनिष्ठ सम्बन्ध होता है, उदाहरणार्थ, श्रमिक सगठन श्रम दल से एवं कृषक मध प्रधानतः अनुदार दल से सम्बन्धित है।

ब्रिटेन में अनेक दवाव समूहों के मुख्य कार्यालय ब्रिटिश ससद के समीप ही हैं। वे ससद या उनकी समितियों में उपस्थित नहीं होते हैं, परन्तु उन्हें शाही आयोगों के समक्ष विचार व्यक्त करने का अधिकार प्राप्त है। वे निर्वाचन काल में प्रचार करके विधायकों का प्रभावित नहीं करते हैं। ब्रिटेन में राजनीतिक दलों का प्राधाय है एवं उनका अपने सदस्या पर पूरा नियन्त्रण होता है। कॉमन्स की समितियाँ अमेरिकी समितियों की अपेक्षा बड़ी होती हैं। किन्तु उनकी शक्तिशाली नहीं होती हैं। ब्रिटिश समितियों के कार्यों का निर्देशन भी दला के द्वारा ही किया जाता है और मन्त्री उनका नेतृत्व एवं मार्ग दर्शन करते हैं। मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के सिद्धांत तथा मन्त्रिमण्डल के सगठन के कारण हित समूहों के लिए प्रचार की कोई गुंजाइश नहीं है। अतः ब्रिटिश दवाव समूह समाचार पत्रों के माध्यम से मतदाताओं को प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं। उनके समक्ष अपने हितों की पूर्ति सम्बन्धी तीन

विकल्प हैं (i) जनमत को प्रभावित करना, (ii) संसद में अपना प्रतिनिधि भेजकर अपने हित का संरक्षण करना, एवं (iii) शासन को प्रभावित करना।¹¹ अमेरिकन कांग्रेस की मांति कॉमंस सभा के दबाव समूहों द्वारा अपने हित में विधायकों को प्रभावित करने हेतु प्रचार काय नहीं किया जाता है। अनेक अवसरों पर संसद एवं उसकी दीर्घाओं में हित समूहों के प्रचार (Lobbying) को संसदीय विशेषाधिकार का हनन घोषित किया गया है और यदि सदस्यों को प्रभावित करने के लिए रिश्वत, हिंसात्मक धमकी, अपशब्द, आर्थिक हानि पहुँचाने के प्रयत्न किये जाते हैं तो ऐसे कार्यों को दण्डनीय अपराध घोषित किया गया है। निश्चय ही कुछ संसद सदस्यों को बाह्य संस्थाओं द्वारा आर्थिक सहायता दी जाती है लेकिन ब्रिटिश संसद के नियमानुसार ऐसी स्थिति में सम्बन्धित सदस्य संसद के समक्ष यह तथ्य स्वीकार करेगा कि वह अमुक निजी हित से सम्बन्धित है तथा कुछ अवस्थाओं में वह संसद में मतदान से पृथक् रहेगा।

प्रश्न यह है कि ब्रिटिश संसदीय सदस्य एवं किसी बाह्य हित में क्या सम्बन्ध होने चाहिए? इस सम्बन्ध में एक विवाद 1947 ई. में ब्रिटिश संसद के समक्ष आया था। एक ब्रिटिश संसदीय सदस्य लोकसेवा लिपिक सघ से सम्बन्धित था एवं वह उसका स्थायी महामंत्री था। बाद में कुछ मतभेद उत्पन्न हो जाने पर सघ ने उसे सवेतन एवं बोनस पर अवकाश ग्रहण करने के लिए तैयार कर लिया। सघ के दबाव से अपने को बचाने के लिए उसने संसद से प्रार्थना की कि सघ द्वारा संसदीय सदस्य को अपने विचारों के विरुद्ध बोलने के लिए बाध्य करके सघ द्वारा संसदीय विशेषाधिकार का अतिक्रमण किया गया है। उसकी इस प्रार्थना पर कॉमंस सभा की विशेषाधिकार समिति ने विचार किया। समिति का मत था कि सघ द्वारा संसदीय विशेषाधिकार का उल्लंघन नहीं किया गया है। साथ ही साथ समिति का यह भी मत था कि संसदीय सदस्यों को किसी बाह्य सघ से सम्बन्ध रखना एवं आर्थिक लाभ प्राप्त करने से उसकी स्वतन्त्रता का अनुचित रूप में हनन होता है। इस मामले के फलस्वरूप 1947 ई. में कॉमंस सभा ने एक शासकीय प्रस्ताव स्वीकार किया जिसके अनुसार संसदीय विशेषाधिकार एवं भाषण की स्वतन्त्रता की दृष्टि से यह सवथा असंगत माना गया कि संसद का कोई सदस्य किसी ऐसी बाह्य संस्था से सम्बन्ध रखे और जिसके फलस्वरूप उसकी स्वाधीनता एवं काय की स्वतन्त्रता सीमित होती हो। दिसम्बर 1947 ई. में कॉमंस सभा ने एक अर्थ प्रस्ताव पारित किया है। इसके अनुसार यदि कोई सदस्य रिश्वत लेकर गुप्त सूचना प्रगट करने एवं प्रकाशित करने का दोषी ठहराया जाता है तो रिश्वत देने वाला भी संसद का कोषभाजन होता है एवं परिस्थितियों के अनुकूल संसद को कायवाही करने का अधिकार प्रदान किया

गया है। अतः प्रचारको या दबाव समूहों के अभिकर्ताओं (Agents) को दण्डित करने की ब्रिटेन में उचित व्यवस्था है।¹²

फ्रांस में दबाव समूह

फ्रांस में सामाजिक, आर्थिक एवं धार्मिक विचारधाराओं से सम्बन्धित अनेक दबाव-समूहों का अस्तित्व है। फ्रांस में केवल आर्थिक एवं धार्मिक हितों का प्रतिनिधित्व करने वाले सभा को ही दबाव समूहों में शामिल नहीं किया जाता है अपितु प्राविधिक, प्रशासनिक एवं समाचार-पत्र तथा चर्च एवं विश्वविद्यालयों की विचारधाराओं से सम्बन्धित सभा भी दबाव समूहों की श्रेणी में आते हैं। चर्च से सम्बन्धित दबाव-समूहों का उदाहरण कैथोलिक चर्च समूह है। विचारधाराओं से सम्बन्धित दबाव-समूह विभिन्न विचारों का समर्थन करके राजनीतिक जीवन को प्रभावित करते हैं। समाचार-पत्र भी इसी श्रेणी में आते हैं। फ्रांस में दबाव-समूहों का विकास संयुक्त राज्य अमेरिका एवं ग्रेट ब्रिटेन से सवधा भिन्न रूप में हुआ है। बहुमतों पर इतना प्रभाव कारण है। फ्रांस में अनेक छोटे-छोटे दलों का उदय हुआ है जिनके माध्यम से श्रेणियाँ एवं अन्य हित हैं। अनेक छोटे दलों का अस्तित्व केवल संसद तक ही सीमित है। इन्हें छोटे राजनीतिक समूहों (Splinter groups) की संज्ञा दी जाती है। फ्रांस में राजनीतिक दलों एवं इन छोटे छोटे राजनीतिक समूहों के बीच विभाजन-रत्ना साँचना कठिन है। विभिन्न स्वार्थों एवं हितों द्वारा इन छोटे-छोटे राजनीतिक दलों का साथ गठबंधन कर लिये जाते हैं, उदाहरणार्थ, धार्मिक दलों का वित्तीय दलों से मिलन सम्बन्ध है। एम आर पी (Popular Republican Movement) मध्यम वर्ग एवं कैथोलिक जनता के हितों का दृष्टि केन्द्र में रखता है अतः उस तरह ही उनके समर्थन की पूर्ण मांग होती है। जनता के हितों का प्रतिनिधित्व

अन्य देशों में व्यापार मण्डला (Chamber of Commerce) की स्थिति अर्द्ध शासकीय अधिकारी जसी है। व्यापार मण्डलों के अधिकारियों की स्थिति अर्द्ध शासकीय कर्मचारियों के समान थी और शासन द्वारा उन्हें महत्वपूर्ण कार्य सौंपे जाते थे।¹³ महाद्वीपीय देशों में एक अन्य प्रवृत्ति का भी विकास हुआ है। शासन द्वारा इन समूहों या संघों को आर्थिक सहायता देने की व्यवस्था थी। ये समूह अधिकारियों द्वारा स्वीकृत शासन की नीतियों का प्रचार तथा विपरीत नीतियों का विरोध करने को बढ़ावा दिया है। उदाहरण के लिए, पेरिस में अन्तर्राष्ट्रीय विद्यार्थी संघ को शासकीय सहायता दी गयी थी। अतः स्पष्ट है कि फ्रांस में दबाव समूह काफी सक्रिय एवं प्रभावशाली हैं। पाँचवें गणराज्य के अंतर्गत आर्थिक एवं सामाजिक परिषद (The Economic and Social Council) की स्थापना दबाव समूहों की ही विजय है। सर्वप्रथम जर्मन आर्थिक परिषद के आधार पर फ्रांस में एक आर्थिक परिषद की स्थापना हुई थी। चतुर्थ गणराज्य में इसे कायम रखा गया था (अनुच्छेद 25)। इसके अतिरिक्त फ्रांस के चतुर्थ गणतन्त्रीय संविधान के अंतर्गत असेम्बली में स्थानीय एवं व्यावसायिक हितों या व्यक्ति के रक्षण हेतु-समूहों के निर्माण का निषेध किया गया था (अनुच्छेद 13) और अपने पद का दुरुपयोग करते हुए किसी विधायक को के लिए दण्ड एवं निष्कासन की व्यवस्था की गयी थी (अनुच्छेद 119)। फ्रांस में दबाव-समूहों के प्रभाव के कारण उन्हें राज्यांतर्गत राज्य, आर्थिक परिषद (Economic Congregation) एवं नवीन सामंती लाडों (Neo Feudal Loi) की सत्ता दी जाती है।

जापान में दबाव समूह

द्वितीय विश्वयुद्ध के पूर्व जापान की शासन व्यवस्था में सैनिक अधिकारियों का विशेष प्रभाव था। सर्वोच्च युद्ध परिषद (Supreme War Council) का सम्पूर्ण शासन व्यवस्था पर एकाधिकार था। दोना सुरक्षा विभाग के अध्यक्षी मुख्य सैनिक एवं नौ सैनिक अधिकारियों (Chief of Staffs) तथा सभाट द्वारा मनोनीत सदस्य

सर्वोच्च युद्ध परिषद के सदस्य होते थे। धीरे धीरे यह परिषद अत्यधिक शक्तिशाली होती चली गयी और नागरिक शासन को सैनिक एवं असैनिक सभी क्षेत्रों में प्रभावित करने लगी। स्पष्ट है सना तथा नौ सेना को मंत्रिमण्डल की नीतियों एवं मंत्रिमण्डल के निर्माण एवं विघटन को प्रभावित करने के पर्याप्त अवसर थे। मुख्य सैनिक

13 Carl J Frederick Constitutional Governments and Democracy, 1966, p 465

अधिकारिया को प्रधानमंत्री के निणयो के विरुद्ध सम्राट से सीधे अपील करने का अधिकार था । स्पष्ट है, युद्धोत्तर-पूर्व जापान में सेना सर्वाधिक प्रभावशाली दबाव-समूह था । सैनिक अधिकारियों का औद्योगिक एवं व्यापारिक हितों से घनिष्ठ सम्बन्ध था । जापान के चार प्रमुख औद्योगिक परिवार—मित्सु, मित्सुबिशी, फुजिटोमो एवं यशोदा—जिन्हें सामूहिक रूप में जियवत्सू (Ziabatsu) कहते थे तथा जो देश के प्रधान 150 औद्योगिक प्रतिष्ठानों के स्वामी थे सैनिक अधिकारियों एवं शासन से घनिष्ठतः सम्बन्धित थे । प्रधान राजनीतिक दल का भी इस सम्पत्तिशाली वर्ग से सम्बन्ध होने के कारण उन्हें प्रभूत आर्थिक सहायता प्राप्त होती थी । अतः जियवत्सू सेना के अतिरिक्त द्वितीय प्रधान दबाव समूह था ।

युद्धोत्तर काल, द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् जापान में इन सैनिक एवं पूँजीवादी के द्वा का खात्मा कर दिया गया तथा बड़े औद्योगिक एवं बैंकिंग संस्थानों को समाप्त घोषित किया गया । चार प्रमुख औद्योगिक परिवारों की सम्पत्ति छोटे छोटे भागों में विभाजित कर दी गयी । लेकिन यह स्थिति अधिक समय तक न चल सकी । संयुक्त राज्य अमेरिका को 1947 ई. में अपनी इस नीति को परिवर्तित करना पड़ा एवं औद्योगिक परिवारों जियवत्सू की पुनः स्थापना हुई । 1953 ई. के अन्त में औद्योगिक फर्मों ने अपने को पहले की भाँति पुनर्गठित कर लिया है एवं 1954 ई. में पुराने मित्सुबिशी औद्योगिक प्रतिष्ठान की पुनः स्थापना हुई है । वर्तमान जापान के अनुदार एवं उदारवादी लोकतांत्रिक दल युद्ध के पूर्व के सियूकाई (Seiyukai) एवं मिन्सेटो (जिन राजनीतिक दल Minseito) का प्रतिरूप है । इन दलों के औद्योगिक प्रतिष्ठानों से पहले की भाँति ही सम्बन्ध स्थापित हो गये हैं । 1947 ई. में सेना का भी पुनर्गठन किया गया । अतः आधुनिक जापान में युद्ध-पूर्व जापान के भाँति के दबाव समूहों की स्थापना हुई है ।

जापान में अनेक प्रमुख दबाव समूह हैं । इनमें सबसे अधिक शक्तिशाली दबाव समूह ओयाबुन (Oyabun) है । सारे देश के गाँवों एवं नगरों में इसके सगठन का जाल फैला हुआ है । नगरों में इसके द्वारा श्रमिकों, जूआघरा, निर्माण योजनाओं, राजनीतिक दलीय सगठनों एवं असामाजिक तत्वों को नियंत्रित किया जाता है । ग्रामीण क्षेत्रों में यह सगठन कृषकों पर नियन्त्रण रखता है । एक अन्य दबाव समूह 'हरित समीर समाज' (Green Breeze Society) है । यह अनुदारवादी विचारधारा का सगठन है । इसके अतिरिक्त आर्थिक सगठनों का सघ, कमचारी सघ, व्यापार एवं वाणिज्यमण्डल, प्रवचन सघ आदि अन्य आर्थिक सघ हैं जो नियमित रूप से सम्बन्धित हितों के रक्षण, शोध तथा का विश्लेषण एवं प्रकाशन करते रहते हैं । विभिन्न श्रमिक सघ भी हैं । इनके अपने राष्ट्रीय सगठन भी हैं । इन श्रमिक सघों में लाखा की संख्या में सदस्य हैं । 'जापानी श्रमिक सघ' एवं 'जापान व्यापार कॉन्ग्रेस सघ' प्रमुख श्रमिक

संगठन है। कृषि सहयोगी सघ कृषि हिता का प्रतिनिधित्व करने वाला प्रमुख हित समूह है। इसके 45 हजार स्थानीय कृषक सहयोगी सघ हैं। इसके अतिरिक्त पेचन प्राप्त अधिकारियाँ एवं सैनिकों पत्नियाँ स्त्रियों आदि के पृथक-पृथक सामाजिक दबाव समूह हैं। इन दबाव समूहों के राष्ट्रीय एवं स्थानीय स्तर पर संगठन एवं सभाएँ हैं। अपने हितों के रक्षण इनके द्वारा प्रचार, साहित्य वितरण एवं प्रतिनिधि मण्डल आदि भेजकर शासन तथा विधायकों को प्रभावित किया जाता है। जापान में दबाव-समूहों को अदृश्य शासन (Unseen Government) की सत्ता दी जाती है। भारत में दबाव समूह

भारत में दबाव-समूहों का विकास पश्चात्य देशों की भाँति नहीं हुआ है और उनकी संख्या भी अधिक नहीं है। भारत में चार निम्न प्रकार के दबाव-समूह पाये जाते हैं

(1) विशेष हित-समूह—इस श्रेणी में प्रधानतः आर्थिक एवं व्यावसायिक, धार्मिक वर्ग, सहकारी संस्थाओं, कृषकों समाज-कल्याण एजेंसियों, शिक्षक, विद्यार्थी एवं सांस्कृतिक हितों से सम्बन्धित हित-समूह आते हैं।

(2) साम्प्रदायिक एवं धार्मिक संस्थाएँ।

(3) जाति एवं भाषा पर आधारित समूह या संस्थाएँ।

(4) गांधीवादी विचारधारा का प्रतिनिधित्व करने वाले संगठन।

श्रमिक सघ—विशेष हित समूहों में अत्यंत श्रमिक सघों का मुख्य स्थान है। इनकी संख्या बड़ी तेजी से बढ़ रही है। अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस, इण्डियन नेशनल ट्रेड यूनियन कांग्रेस, हिन्द मजदूर सभा एवं यूनाइटेड ट्रेड यूनियन कांग्रेस देश के चार प्रमुख श्रमिक सघ हैं। इनकी सदस्य संख्या 40 लाख से भी अधिक है तथा इन संगठनों की इकाइयाँ की संख्या 3500 के करीब है। यह सभी श्रमिक सघ देश के प्रमुख दलों से सम्बन्धित हैं। अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस भारतीय साम्यवादी दल से, इण्डियन नेशनल ट्रेड यूनियन कांग्रेस से हिन्द मजदूर सभा समाजवादियों एवं यूनाइटेड ट्रेड यूनियन कांग्रेस साम्यवादियों से सम्बन्धित है। अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस इन सब में सबसे प्राचीन संगठन है। अपने प्रारम्भिक समय में यह कांग्रेस के प्रभाव में थी। महात्मा गांधी ने बहुमतावाद में बरून उद्योग श्रमिक सघ की स्थापना की थी। 1929 ई. में अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस पर साम्यवादियों का नियंत्रण स्थापित हो गया था। प्रो. डेविड सोरिस का मत है कि भारतीय श्रमिक सघ (Trade Unions) ने तो दबाव समूहों और न राजनीतिक दलों के रूप में ही कार्य करते हैं। उनका संगठन तो मध्यवर्गीय नेताओं द्वारा राजनीतिक दलों के अंग के रूप में किया जाता है। फलस्वरूप कांग्रेस सरकारों को अनेक बार श्रमिकों को अनुशासित करने एवं जनक कल्याण के लिए राज्य-शक्ति का प्रयोग करना

पडा है।¹⁴ भारत में श्रमिक सघों का नगरो के श्रमिक क्षेत्रों में ही केवल व्यापक प्रभाव है।

वाणिज्य, व्यावसायिक एवं औद्योगिक सघ—उद्योगपतियाँ एवं व्यापारियों के कुछ प्रमुख सघ हैं, यथा—फैडरेशन ऑफ इण्डियन चैम्बर आफ कॉमर्स एण्ड इण्डस्ट्रीज (F I C C I), मारवाड़ी चैम्बर ऑफ कामर्स, मुसलिम चैम्बर ऑफ कॉमर्स, उत्तर प्रदेश वाणिज्य व्यापार मण्डल आदि। F I C C I का मुख्य कार्यालय नई दिल्ली में है। उनका अपना शोध प्रतिष्ठान भी है। व्यापारिक सघों के कुछ उदाहरण हैं मिल मालिक सघ, भारतीय मालिकान सघ आदि। भारत में कुछ प्रमुख व्यावसायिक समुदाय भी हैं, जैसे—मारवाड़ी, पारसी, गुजराती समुदाय आदि। वे स्वयं अपने आप में काफी प्रभावशाली हैं। भारतीय उद्योग जगत पर कुछ परिवारों का आधिपत्य है, जैसे—विरला, टाटा, बालचन्द्र जैन, सिंघानिया, गोइनका एवं डालमिया परिवार। यह परिवार स्वयं अपने आप में शासन की नीतियों को अपने हित में प्रभावित करने की क्षमता रखते हैं। इनके द्वारा मुक्तहस्त होकर सावजनिक कोषों में सहायता एवं दान एवं राजनीतिक दलों को आर्थिक सहायता प्रदान की जाती है। शासन के उच्चाधिकारियों एवं मंत्रियों के पुत्रों एवं सम्बन्धियों को अपने प्रतिष्ठानों में नौकरी आदि प्रदान करके वे उनसे निकट सम्पर्क स्थापित करने में सफल होते हैं। इन परिवारों का देश के समाचार पत्रों पर पूर्ण नियन्त्रण है। बहुत से ससद सदस्य इनके प्रभाव में होते हैं। फलस्वरूप ससद में इनकी बात ध्यानपूर्वक सुनी जाती है। भारत में समाजवादी व्यवस्था की स्थापना को लक्ष्य अपनाय जाने पर 1956 ई. में भारतीय व्यापारियों ने स्वतन्त्र उद्योग फोरम (Forum of Free Enterprise) की भी स्थापना की है।

कृषक सघ—भारत में कृषक संगठन श्रमिक सघों की अपेक्षा कमजोर हैं। प्रथम किसान सभा की स्थापना 1936 ई. में हुई थी परन्तु यह संगठन सक्रिय नहीं रहा। चतुर्थ ससद काल में कृषक फोरम की स्थापना हुई थी। इसके द्वारा किसानों पर आय कर लगाये जाने का विरोध किया गया है।

विद्यार्थी संगठन—हर विद्यालय एवं विश्वविद्यालय में विद्यार्थियों के संगठन हैं और अखिल भारतीय स्तर पर इन विद्यार्थी संगठनों का गठन किया गया है। विभिन्न राजनीतिक दलों से ये संगठन सम्बन्धित हैं। अखिल भारतीय विद्यार्थी सघ साम्यवादी दल से, विद्यार्थियों की राष्ट्रीय सभा कांग्रेस से एवं विद्यार्थी परिषद जनसघ से सम्बन्धित है। विभिन्न राजनीतिक दलों से सम्बन्धित होने के कारण ये विद्यार्थी संगठन एक दूसरे के प्रतिस्पर्धी संगठन बन गये हैं। सभी विद्यार्थी संगठन प्रादेशिक, क्षेत्रीय एवं स्थानीय आधार पर संगठित हैं।

संगठन हैं। कृषि सहयोगी सघ कृषि हिता का प्रतिनिधित्व करने वाला प्रमुख हित समूह है। इसके 45 हजार स्थानीय कृषक सहयोगी सघ हैं। इसके अतिरिक्त पेशान प्राप्त अधिकारियों एवं सैनिकों, पत्नियों स्त्रियों आदि के पृथक्-पृथक् सामाजिक दबाव समूह हैं। इन दबाव समूहों के राष्ट्रीय एवं स्थानीय स्तर पर संगठन एवं सम्भाएँ हैं। अपने हिता के रक्षाय इनके द्वारा प्रचार, साहित्य वितरण एवं प्रतिनिधि मण्डल आदि भेजकर शासन तथा विधायकों को प्रभावित किया जाता है। जापान में दबाव समूहों को अदृश्य शासन (Unseen Government) की सत्ता दी जाती है। भारत में दबाव समूह

भारत में दबाव-समूहों का विकास पाश्चात्य देशों की भाँति नहीं हुआ है और उनकी संख्या भी अधिक नहीं है। भारत में चार निम्न प्रकार के दबाव-समूह पाये जाते हैं

(1) विशेष हित-समूह—इस श्रेणी में प्रधानतः आर्थिक एवं व्यावसायिक, श्रमिक बग, सहकारी संस्थाओं, कृषकों समाज कल्याण एजेंसियों, शिक्षक विद्यार्थी एवं सांस्कृतिक हितों से सम्बन्धित हित समूह आते हैं।

(2) साम्प्रदायिक एवं धार्मिक संस्थाएँ।

(3) जाति एवं भाषा पर आधारित समूह या संस्थाएँ।

(4) गांधीवादी विचारधारा का प्रतिनिधित्व करने वाले संगठन।

श्रमिक सघ—विशेष हित समूहों के अंतर्गत श्रमिक सघों का मुख्य स्थान है। इनकी संख्या बड़ी तेजी से बढ़ रही है। अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस, इण्डियन नेशनल ट्रेड यूनियन कांग्रेस, हिंद मजदूर सभा एवं यूनाइटेड ट्रेड यूनियन कांग्रेस देश के चार प्रमुख श्रमिक सघ हैं। इनकी सदस्य संख्या 40 लाख से भी अधिक है तथा इन संगठनों की इकाइयों की संख्या 3500 के करीब है। यह सभी श्रमिक सघ दश के प्रमुख दलों से सम्बन्धित हैं। अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस भारतीय साम्यवादी दल से, इण्डियन नेशनल ट्रेड यूनियन कांग्रेस से, हिंद मजदूर सभा समाजवादियों एवं यूनाइटेड ट्रेड यूनियन कांग्रेस साम्यवादियों से सम्बन्धित है। अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस इन सब में सबसे प्राचीन संगठन है। अपने प्रारम्भिक समय में यह कांग्रेस के प्रभाव में थी। महात्मा गांधी ने अहमदाबाद में बस्थ उद्योग श्रमिक सघ की स्थापना की थी। 1929 ई. में अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस पर साम्यवादियों का नियंत्रण स्थापित हो गया था। प्रो डब्लु मोरिस का मत है कि भारतीय श्रमिक सघ (Trade Unions) ने तो दबाव समूहों और न राजनीतिक दलों के रूप में ही कार्य करते हैं। उनका संगठन तो मध्यवर्गीय नेताओं द्वारा राजनीतिक दलों के जग के रूप में किया जाता है। फलस्वरूप कांग्रेस सरकारों को अनेक बार श्रमिकों को अनुशासित करने एवं अनेक कल्याण के लिए राज्य-शक्ति का प्रयोग करना

उनको 'अदृश्य सरकार', 'विधानमण्डल के पीछे विधानमण्डल', 'अज्ञात साम्राज्य' एवं 'सह-सरकार' की सजाएँ दी जाती है। इन दबाव समूहों द्वारा अपने उद्देश्य पूर्ति के हर साधन, उचित एवं अनुचित भ्रष्ट साधना, रिश्वत, स्त्रियाँ, धनादि का अपने हित साधन के लिए प्रयोग किया जाता है। समाज में विभिन्न वर्गों एवं हिता की वृद्धि के फल-स्वरूप दबाव या हित समूहों का विकास स्वाभाविक एवं वाछनीय है। लॉबीइंग को आज अनुचित मानना समय के अनुरूप नहीं है। दबाव-समूहों के द्वारा प्रयोग किये जाने वाले अनुचित तरीकों के प्रति आपत्ति का होना स्वाभाविक है। परन्तु प्रश्न है कि वे ऐसा क्यों करते हैं? उनके द्वारा अनुचित, भ्रष्ट एवं उत्कोच के साधना का प्रयोग क्यों किया जाता है? क्या इसका यह अर्थ नहीं है कि हित समूहों को नियंत्रित एवं सुधारने की आवश्यकता है। यह कहा जाता है कि दबाव समूहों द्वारा व्यक्तिगत हितों को प्रश्रय देकर राष्ट्र की आत्मा को खण्डित किया जाता है। क्या यह आरोप सत्य है? लोकतन्त्र का महत्वपूर्ण सिद्धांत विचार स्वातंत्र्य एवं समुदाय निर्माण का अधिकार है। स्मरणीय है कि विचार-स्वातंत्र्य एवं समुदाय के अधिकार को समाज-हित में सीमित किया जा सकता है लेकिन उसे समाप्त नहीं किया जा सकता। व्यक्तियों की भिन्न प्रकार की इच्छाओं की अभिव्यक्ति विभिन्न समूहों के माध्यम से होती है। अतः विभिन्न दबाव समूहों के रूप में हितों के सघर्षों के द्वारा वे समाज में लोकतन्त्र का निर्माण करते हैं। अतः यह कहना कि दबाव समूह राष्ट्रीयता को खण्डित करते हैं, सत्य नहीं है।

दबाव समूहों के दोषों को दूर करने के लिए उन पर सार्वजनिक नियंत्रण की आवश्यकता होती है। जिससे वे खुले रूप में उचित साधनों का प्रयोग करते हुए अपने लक्ष्य प्राप्ति के लिए कार्य करें। इसके अतिरिक्त यह भी आवश्यक है कि दबाव-समूहों द्वारा अपने सदस्यों के प्रति उचित व्यवहार किया जाता है। इस हेतु—

(1) उनके संगठन व्यवस्थित एवं अधिकारी निर्वाचित तथा उनकी अपनी कार्यकारिणी होनी चाहिए।

(2) दबाव समूहों पर विधिक नियंत्रण होना चाहिए जिससे वे अपेक्षाकृत अधिक उत्तरदायित्वपूर्ण रीति से उद्देश्य को प्राप्त कर सकें। उन्हें अधिक प्रभावशाली बनाने के लिए उनको व्यापक भी बनाया जाना चाहिए।

(3) दबाव-समूहों को लोकतांत्रिक ढंग से कार्य करना चाहिए जहाँ तक कि उनका निर्णय बहुमत पर आधारित होने चाहिए, गुप्त निर्वाचन की व्यवस्था होनी चाहिए, उन्हें अपना आर्थिक लेखा-जोखा रखना चाहिए और उनकी अवाछनीय गतिविधियों पर प्रतिबंध होना चाहिए।

इसकी भी आवश्यकता है कि दबाव-समूहों को समाज विरोधी, प्रतिक्रियावादी तथा भारत जैसे देश की दृष्टि से अराष्ट्रीयता एवं साम्प्रदायिकता का गढ़ नहीं होना चाहिए। सामाजिक एवं दबाव समूहों के हितों में उचित सन्तुलन एवं व्यवस्था की

भारत में अनेक सांस्कृतिक समूह हैं। विदग्धा से मैत्री सम्बन्धों का बढान के लिए उनकी स्थापना की गयी है, जैसे—भारत-सोवियत, भारत ईरान, भारत-यूगोस्लाव सघ आदि। इस प्रकार के सगठनों द्वारा भारतीय नीति को प्रभावित करने का प्रयत्न किया जाता है। साम्प्रदायिक एवं धार्मिक सगठन भी देश की नीति को अपने विचारों के अनुरूप प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं। व्यावसायिक समूहों में प्रमुख सघ हैं शिक्षकों के सघ, विश्वविद्यालय शिक्षक सघ, भारतीय बार (वकील) एसोसियेशन, मैडिकल एसोसियेशन, अखिल भारतीय केन्द्रीय सरकारी कर्मचारियों के विभिन्न सघ, रेलवे कर्मचारी सघ एवं राज्यों में विभिन्न शासकीय कर्मचारियों के विभिन्न एवं पृथक्-पृथक् सघ।

प्रादेशिक सगठन के रूप में 'शिव सेना' का नाम लिया जा सकता है। गांधीवादी विचारधारा का देश में प्रचार करने वाले अनेक सघ हैं। कुछ विश्वविद्यालयों में गांधी दशन की शिक्षा दी जाती है। विभिन्न गांधीवादी पुस्तकालयों एवं क्लबों की स्थापना की गयी है। सर्वोदय समाज देश का सबसे बड़ा गांधीवादी सगठन है। अकाली दल, हिंदू महासभा, रिपब्लिकन पार्टी, अनेक मुसलिम दलों को साम्प्रदायिक समुदायों में सम्मिलित किया जा सकता है। भारतीय ईसाइयों का अखिल भारतीय सघ, आय प्रतिनिधि सभा, सनातन धर्मरक्षिणी सभा, धार्मिक सगठनों के प्रकार हैं। देश में जाति के आधार पर भी अनेक सघ पाये जाते हैं, यथा—कायस्थ सभा, ब्राह्मण सभा, जाट सभा, बंगाली समाज, अग्रवाल सभा, वश्य सभा एवं माथुर वश्य सभा आदि। निर्वाचन-काल में सामान्यतः जातिवाद की भावना को खुलकर उभारा जाता है।

भारत में व्यावसायिक एवं औद्योगिक हित-समूहों द्वारा शासन के उच्च अधिकारियों, विधायकों, मंत्रियों एवं विधि निर्माण समितियों को अपने पक्ष में प्रभावित करने का हर सम्भव प्रयत्न किया जाता है। प्रायः इन समूहों द्वारा शासन की नीतियों का विश्लेषण किया जाता है, एवं उनके दोषों को भी प्रकट करते हैं। श्रमिक सघों द्वारा दबाव डालने के लिए हड़ताल का ब्रह्मास्त्र आये दिन प्रयोग किया जाता है। भारत में दबाव समूहों की स्थिति ग्रेट ब्रिटेन एवं कनाडा के हित समूहों के अधिक समीप है। विभिन्न दबाव-समूहों द्वारा विधायकों को प्रभावित करने की अपेक्षा अपने प्रभाव का उपयोग मंत्रिमण्डल को प्रभावित करने में किया जाता है। अनेक व्यापारिक हितों ने नई दिल्ली एवं राज्यों की राजधानियों में अपने कार्यालय स्थापित कर रखे हैं। उच्च वेतनधारी कर्मचारियों के माध्यम से वे मंत्रियों एवं उच्च अधिकारियों से सम्पर्क करके शासन की नीति को नियंत्रित करने का प्रयत्न करते हैं। दबाव-समूहों के द्वारा भारत में शासन की नीति को प्रभावित करने की रीति का बड़ी शीघ्रतापूर्वक विकास हो रहा है।

निष्कर्ष

दबाव समूहों का आधुनिक लोकतांत्रिक समाज में महत्वपूर्ण स्थान है।

उनको 'अदृश्य सरकार', 'विधानमण्डल के पीछे विधानमण्डल', 'अज्ञात साम्राज्य' एवं 'सह-सरकार' की संज्ञाएँ दी जाती हैं। इन दबाव समूहों द्वारा अपने उद्देश्य पूर्ति के हर साधन, उचित एवं अनुचित भ्रष्ट साधन, रिश्वत, स्त्रियो, घनादि का अपने हित साधन के लिए प्रयोग किया जाता है। समाज में विभिन्न वर्गों एवं हिता की वृद्धि के फल स्वरूप दबाव या हित समूहों का विकास स्वाभाविक एवं वाछनीय है। लॉबीइंग को आज अनुचित मानना समय के अनुरूप नहीं है। दबाव-समूहों के द्वारा प्रयोग किये जाने वाले अनुचित तरीकों के प्रति आपत्ति का होना स्वाभाविक है। परन्तु प्रश्न है कि वे ऐसा क्यों करते हैं? उनके द्वारा अनुचित, भ्रष्ट एवं उत्कोच के साधनों का प्रयोग क्या किया जाता है? क्या इसका यह अर्थ नहीं है कि हित समूहों को नियंत्रित एवं सुधारने की आवश्यकता है। यह कहा जाता है कि दबाव समूहों द्वारा व्यक्तिगत हितों को प्रथम देकर राष्ट्र की आत्मा को खण्डित किया जाता है। क्या यह आरोप सत्य है? लोकतन्त्र का महत्वपूर्ण सिद्धांत विचार स्वातंत्र्य एवं समुदाय निर्माण का अधिकार है। स्मरणीय है कि विचार-स्वातंत्र्य एवं समुदाय के अधिकार को समाज-हित में सीमित किया जा सकता है लेकिन उसे समाप्त नहीं किया जा सकता। व्यक्तियों की निम्न प्रकार की इच्छाओं की अभिव्यक्ति विभिन्न समूहों के माध्यम से होती है। अतः विभिन्न दबाव समूहों के रूप में हितों के सधर्पों के द्वारा वे समाज में लोकतन्त्र का निर्माण करते हैं। अतः यह कहना कि दबाव समूह राष्ट्रीयता को खण्डित करते हैं, सत्य नहीं है।

दबाव समूहों के दोषों को दूर करने के लिए उन पर सावजनिक नियन्त्रण की आवश्यकता होती है। जिससे वे खुले रूप में उचित साधनों का प्रयोग करते हुए अपने लक्ष्य प्राप्ति के लिए कार्य करें। इसके अतिरिक्त यह भी आवश्यक है कि दबाव-समूहों द्वारा अपने सदस्यों के प्रति उचित व्यवहार किया जाता है। इस हेतु—

(1) उनके संगठन व्यवस्थित एवं अधिकारी निर्वाचित तथा उनकी अपनी कार्यकारिणी होनी चाहिए।

(2) दबाव समूहों पर विधिक नियन्त्रण होना चाहिए जिससे वे अपेक्षाकृत अधिक उत्तरदायित्वपूर्ण रीति से उद्देश्य को प्राप्त कर सकें। उन्हें अधिक प्रभावशाली बनाने के लिए उनको व्यापक भी बनाया जाना चाहिए।

(3) दबाव समूहों को लोकतांत्रिक ढंग से कार्य करना चाहिए अर्थात् उनके निर्णय बहुमत पर आधारित होने चाहिए, गुप्त निर्वाचन की व्यवस्था होनी चाहिए उन्हें अपना आर्थिक लेखा जोखा रखना चाहिए और उनकी अवाछनीय गतिविधियाँ पर प्रतिबन्ध होना चाहिए।

इसकी भी आवश्यकता है कि दबाव-समूहों को समाज विरोधी, प्रतिस्पर्धावादी तथा भारत जैसे देश की दृष्टि से अराष्ट्रीयता एवं साम्प्रदायिकता का मद् नहीं होना चाहिए। सामाजिक एवं दबाव समूहों के हितों में उचित सन्तुलन एवं व्यवस्था की

आवश्यकता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में 1946 ई. में हित समूहों से सम्बंधित एक विधेयक (Federal Regulation of Lobbying Act) पारित किया गया था। इसके अनुसार (1) सभी दबाव-समूहों के वैतनिक एजेंटों (Lobbyists) को अपने नाम कांग्रेस में पंजीकृत करना आवश्यक है, (2) प्रत्येक एजेंट को अपने द्वारा व्यय किये गये धन का हिसाब रखना चाहिए तथा कि वह कितना धन दिया है इसका विवरण रखना चाहिए और प्रति तीन माह में लॉबीइंग के लिए प्राप्त धन एवं उसका विवरण देना चाहिए, तथा (3) अपने निजी सम्बन्धों का भी प्रत्येक एजेंट को विवरण देना पड़ता है।

डॉ. एम. जी. गुप्ता¹⁵ के अनुसार बहुलवाद का अर्थ लोकतांत्रिक ढंग पर सगृहीत स्वायत्त एवं निर्धारित मापदण्ड के अनुसार आचरण करने वाले दबाव समूहों को बढ़ावा देना है। यह नव उपयोगितावाद या समूह उपयोगितावाद है जिसकी इकाई व्यक्ति न होकर ग्रुप या समूह है। इसमें व्यक्ति नहीं समूह कल्याण की इकाई होती है। समूह उपयोगितावाद राज्य महस्तक्षेप में विश्वास नहीं करता अपितु सकारात्मक राज्य की धारणा में उसकी आस्था है। लेकिन दबाव समूहों के सकीण क्षेत्र एवं निहित स्वार्थों के प्रति सतर्क रहना भी आवश्यक है। अधिकांश दबाव-समूह आर्थिक एवं व्यावसायिक हितों से सम्बंधित होते हैं और अपने हितों के लिए अवधानिक एवं अनुचित साधनों का प्रयोग करने में नहीं हिचकते हैं। अतः उन्हें व्यवस्थित एवं नियंत्रित करने की आवश्यकता है। आधुनिक समय में दबाव समूह लोकतन्त्र के विरोधी नहीं हैं।

33

मौलिक अधिकार

[THE FUNDAMENTAL RIGHTS]

प्रायः सभी आधुनिक संविधानों में मौलिक अधिकारों का उल्लेख एक अनिवार्य विशेषता मानी जाती है। इससे शासन की निरकुशता पर प्रतिबंध लग जाता है। अधिकार से तात्पर्य व्यक्तियों को समाज एवं राज्य द्वारा प्रदत्त कुछ ऐसी सुविधाएँ हैं जो व्यक्ति के व्यक्तित्व के विकास की दृष्टि से आवश्यक हैं। अंग्रेज विद्वान मककन (MacCan) के अनुसार, 'अधिकार सामाजिक कल्याण की कुछ लाभदायक परिस्थितियाँ हैं जो नागरिक के यथावत विकास के लिए अनिवार्य हैं।' लाश्को ने 'अधिकारों को सामाजिक जीवन की उन परिस्थितियों की संज्ञा दी है जिनके अभाव में व्यक्ति का पूर्ण विकास सम्भव नहीं है।'¹ अधिकार एवं कर्तव्य दोनों का जोड़ा है। वे एक ही सिक्के के दो पक्ष हैं। हाबहाउस² (Hobhouse) के अनुसार, "अधिकार व कर्तव्य सामाजिक कल्याण की दशाएँ हैं।" समाज के प्रत्येक सदस्य का इस कल्याण के प्रति दुहरा दायित्व है। अधिकार एक मांग है तो कर्तव्य दूसरी मांग है। मेरे अधिकार समाज के सदस्यों पर कर्तव्य निर्धारित करते हैं और अन्य सदस्यों के अधिकार मेरे कर्तव्य को निश्चित करते हैं। अधिकारों से अथवा व्यक्ति के नैतिक विकास के लिए आवश्यक सामाजिक परिस्थितियों एवं सुविधाओं से हैं जिनकी सृष्टि समाज द्वारा की जाती है। प्रत्येक काल एवं युग में इनके स्तर बदलते रहते हैं। अधिकार समाज की सृष्टि हैं परंतु अधिकार के उपयोग के लिए राज्य अनिवार्य है। राज्य विधि बनाकर प्रत्येक व्यक्ति का क्षेत्र सीमित रखता है। दूसरे शब्दों में, अधिकारों के प्रयोग के लिए राज्य एक अनिवार्य अवस्था है। अतः राज्य अधिकारों का विरोधी नहीं होता अपितु संरक्षक है। जब राज्य इनको अस्वीकार कर देता है तो उसके लिए

1 Lash: *A Grammar of Politics*, 1941, p 91

2 Hobhouse *Elements of Social Justice*, p 39

सकट उत्पन्न हो जाता है। अमरिकी प्राति, फ्रांस की राज्यप्राप्ति, रूसी लाल प्राति एवं विभिन्न उपनिवेशों में राष्ट्रीय आन्दोलन इसका प्रमाण हैं।

अधिकारों के प्रकार

आधुनिक प्रगतिशील देशों में दो प्रकार के अधिकार होते हैं राजनीतिक अधिकार (Political rights) एवं सामाजिक या नागरिक अधिकार (Civil rights)। राजनीतिक अधिकार का तात्पर्य उन अधिकारों से है जिनके आधार पर व्यक्तियों को शासन काय में भाग लेने का अवसर प्राप्त होता है। लोकतांत्रिक देशों में यह अधिकार बिना किसी भेदभाव के सभी नागरिकों का प्राप्त होता है। इन अधिकारों से तात्पर्य मत देने, निर्वाचित होने एवं शासन में पद ग्रहण करने के अधिकार से है। इन अधिकारों का प्रयोग सामान्यतः अनिवार्य नहीं है परन्तु कुछ राज्यों में राजनीतिक कृत्य अर्थात् मतदान एवं सैनिक सेवा को अनिवार्य कर दिया गया है।

राजनीतिक अधिकारों के अतिरिक्त अनेक सामाजिक या नागरिक अधिकार व्यक्तियों को समान रूप से प्राप्त होते हैं। केवल राजनीतिक अधिकार ही व्यक्ति के व्यक्तित्व के विकास के लिए आवश्यक नहीं हैं। प्रमुख सामाजिक अधिकार हैं जीवन, व्यक्तिगत स्वतन्त्रता धर्म एवं अंतःकरण की स्वतन्त्रता, शिक्षा, सम्पत्ति, विचार लेखन भाषण की स्वतन्त्रता, समा बनाने, सविदा करने, समानता एवं राज्य के विरोध के अधिकार। जीवन के सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक, धार्मिक एवं पारिवारिक पक्षों के विकास के लिए उपरोक्त अधिकारों का तीव्र समर्थन किया गया है। इन अधिकारों में मानवीय सम्पत्तियों के विकास के साथ साथ वृद्धि होती रही है। राजनीतिक एवं सामाजिक अधिकारों के मध्य में कोई विभाजक रेखा नहीं खींची जा सकती। दोनों अन्वयोपार्थक्य हैं। एक के बिना दूसरे का प्रयोग सम्भव नहीं है। संयुक्त राष्ट्र सभा की आर्थिक एवं सामाजिक परिषद ने 1946 में श्रीमती फ्लॉक्सिन डी रुजवेल्ट के नेतृत्व में मानवीय अधिकार आयोग की स्थापना की थी। इस आयोग द्वारा प्रस्तावित मौलिक अधिकारों की संयुक्त राष्ट्र सभा की सामान्य सभा (General Assembly) ने व्यक्तियों के सार्वभौम अधिकारों (Universal Declaration of Rights of Men) के रूप में 10 दिसम्बर, 1948 को स्वीकार किया था। इस घोषणा में निम्नलिखित मानवीय अधिकारों को मौलिक माना गया है जो प्रत्येक व्यक्ति को बिना किसी भेदभाव के प्राप्त होने चाहिए।

“आवागमन एवं जावास की स्वतन्त्रता, आश्रय एवं राष्ट्रीयता प्राप्त करने की स्वतन्त्रता, चिन्तन, अंतःकरण, धर्म, विचार और अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता, विवाह और परिवार की स्वतन्त्रता शक्तिपूर्वक मध्य बनाने की स्वतन्त्रता, देश के शासन में प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष रीति से भाग लेने का अधिकार, सम्पत्ति का अधिकार, सामाजिक सुरक्षा, निश्चित जीवन स्तर एवं शिक्षा के अधिकार काम की उचित परिस्थितियाँ, आराम और अवकाश का अधिकार आदि।”

मौलिक अधिकारों की इस घोषणा का विशेष महत्व है। यद्यपि इसे क्रिया न्वित करने के लिए आवश्यक विधिक शक्ति संयुक्त राष्ट्र सभ को प्राप्त नहीं है परंतु यह सत्य है कि इन अधिकारों को समस्त देशों द्वारा स्वीकार किये जाने पर ही सच्चे मानव परिवार का उदय होगा। इन्हें स्वीकार करने वाले राज्यों द्वारा इनको अपने यहाँ क्रियान्वित किया गया है। उपरोक्त सभी अधिकारों में उचित जीवन-स्तर के अधिकार (अनुच्छेद 25) का भी उल्लेख है। यह नागरिकों के व्यक्तित्व के विकास के लिए भौतिक आधार प्रदान करता है। इस अधिकार के अभाव में अन्य अधिकारों का कोई व्यावहारिक महत्व नहीं रहता है। लेकिन यह भी एक स्वीकृत तथ्य है कि यदि विचार, भाषण, धर्म, सभा, सघ, परिवार, आदि के अधिकारों को स्वीकार कर लिया जाता है तो जीवन स्तर का निर्माण देर अवेर से हो ही जाता है। सर्वाधिकारी राज्य में 'यूनितम जीवन स्तर स्थापित किया जा सकता है परंतु इससे जीवन की इकाई के रूप में व्यक्ति का निर्माण नहीं किया जा सकता। केवल स्वस्थ शरीर ही व्यक्तित्व का विकास नहीं है। होनता, दयिता भय आशंका, अविश्वास से पीड़ित व्यक्ति का व्यक्तित्व कुण्ठित एवं दलित होता है। व्यक्ति के नैतिक व्यक्तित्व के निर्माण के लिए उपरोक्त स्वतन्त्रताएँ आवश्यक हैं एवं यही उचित जीवन-स्तर का आधार बन सकती हैं। परंतु उचित जीवन-स्तर का अधिकार उपेक्षणीय नहीं है। व्यक्ति के नैतिक एवं भौतिक दोनों ही प्रकार के विकास की आवश्यकता है। संयुक्त राष्ट्र की मानवीय अधिकारों की घोषणा में इस पर बल दिया गया है। इन सभी अधिकारों का पालन संयुक्त राष्ट्र सभ के सदस्य राज्यों द्वारा समान रूप से नहीं किया जा रहा है। दक्षिणी अफ्रीका ने अपने यहाँ रंगभेद नीति का अनुगमन कर रखा है। अनेक बार महासभा ने निन्दा प्रस्ताव पारित किये परंतु उनका कोई प्रभाव नहीं हुआ है अपितु दक्षिणी अफ्रीका संयुक्त राष्ट्र सभ से इस कारण स्वतन्त्र ही पृथक हो गया है।

क्या अधिकारों का संविधान में उल्लेख होना चाहिए ?

मौलिक अधिकारों को संविधान में लिपिबद्ध किया जाना चाहिए या नहीं, एक विवादास्पद प्रश्न है। ब्रिटेन, आस्ट्रेलिया, दक्षिणी अफ्रीका, स्विट्जरलैण्ड में पृथक मौलिक अधिकारों सम्बन्धी कोई व्यवस्था नहीं है। तृतीय फ्रेंच गणराज्य में भी मौलिक अधिकार लिपिबद्ध नहीं थे। 1960 ई. तक कनाडा में भी मौलिक अधिकारों की व्यवस्था नहीं थी। लेकिन मौलिक अधिकारों को संविधान में स्पष्ट रूप से उल्लिखित करना एक सामान्य प्रवृत्ति है। संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान में मौलिक अधिकारों का उल्लेख है। भारतवर्ष (1951), नवीन जापानी संविधान, मावियत (स्टालिन) संविधान (1936) बर्मी संविधान, पाक संविधान (1956) में मौलिक अधिकारों का उल्लेख है। इसके पूर्व 1919 ई. के बीमर जर्मन संविधान एवं 1922 ई. एवं 1936 ई. के आयरिश संविधानों में भी मौलिक अधिकारों का स्पष्ट उल्लेख किया गया था।

ब्रिटिश राजनीतिज्ञ एव सविधानशास्त्रियों का मत है कि लिखित मौलिक अधिकारों का कोई व्यावहारिक महत्व नहीं है। केवल घोषणा मात्र से मौलिक अधिकार नहीं मिलते हैं। यह मत बहुत कुछ ठीक भी है। ब्रिटेन में नागरिकों को सबसे अधिक स्वतन्त्रता प्राप्त है यद्यपि वहाँ अधिकार लिपिवद्ध नहीं हैं। ब्रिटिश इतिहास इस तथ्य का साक्षी है कि स्वतन्त्रताओं को प्राप्त करने के लिए ब्रिटिश जनता को निरंकुश राजाओं के विरुद्ध दीर्घकाल तक संघर्ष करना पड़ा और इस संघर्ष के अंतर्गत उसे सम्पत्ति और स्वतन्त्रता की बलि देनी पड़ी है। इसके अतिरिक्त ब्रिटेन की वर्तमान स्थिति तक पहुँचने में एक सप्ताह समय लगा है। संसद ने महत्वपूर्ण विधेयकों के माध्यम में व्यक्ति की स्वतन्त्रता की रक्षा सम्बन्धी व्यवस्थाएँ की हैं। उदाहरणार्थ 1215 ई. का मैगना कार्टा, 1629 ई. का अधिकार आवेदन-पत्र, 1679 ई. का अधिकार पत्र (Bill of Rights) एव बड़ी प्रत्यक्षीकरण अधिनियम। अधिकार के लिए ब्रिटिश जनता ने जो संघर्ष किया था वह निरंकुश राजाओं के प्रति था, न कि संसद के प्रति। ब्रिटिश जनता ने इस धारणा को कभी स्वीकार नहीं किया है कि विधानमण्डल द्वारा भी व्यक्ति की स्वतन्त्रताओं को सीमित किया जा सकता है। इसका कारण यह है कि ब्रिटेन में संसद की सम्प्रभुता है। इसके अतिरिक्त लिखित मौलिक अधिकार जनता में ऐसी आशाओं को जन्म देता है जिनके पूर्ण न होने पर जन असंतोष प्रगटता है।

मौलिक अधिकारों को सविधान के अंतर्गत लिपिवद्ध करने का समयकों का यह तक है कि इससे मौलिक अधिकारों को एक विशेष प्रकार की पवित्रता प्राप्त हो जाती है और विधि निर्माताओं द्वारा सहज ही उनकी उपेक्षा नहीं की जा सकती। वे शासन के लिए एक स्थायी स्मृति के रूप में कार्य करते हैं। मौलिक अधिकारों एवं स्वतन्त्रताओं के उल्लेख के कारण राज्य का कार्यक्षेत्र सीमित हो जाता है। नवोदित लोकतान्त्रिक देशों में मौलिक अधिकारों का उल्लेख बाध्यता है। संयुक्त राज्य अमेरिका के सविधान निर्माताओं ने ब्रिटिश परम्परा का अनुगमन नहीं किया है। उनका विधायी सम्प्रभुता में विश्वास नहीं था। अपितु मौलिक अधिकारों की रक्षा का दायित्व न्यायपालिका को सौंप दिया है। अमेरिकी दृष्टिकोण के अनुसार मौलिक अधिकार राजनीतिक विवाद के परे हैं। उन्हें विवाद का विषय नहीं बनाया जा सकता और न उन्हें विधानमण्डल की इच्छा एवं मनोदशा पर ही छोड़ा जा सकता है। उनके अनुसार न्यायपालिका एवं व्यवस्थापिका से मौलिक अधिकारों की रक्षा का दायित्व न्यायपालिका का है।

विभिन्न देशों में मौलिक अधिकार एवं नागरिक स्वतन्त्रताएँ

ग्रेट ब्रिटेन में नागरिक स्वतन्त्रताएँ

ग्रेट ब्रिटेन में भारत, संयुक्त राज्य अमेरिका आदि देशों की भाँति स्पष्ट रूप से अधिकारों एवं स्वतन्त्रताओं की सविधान में कोई लिखित व्यवस्था नहीं है। परन्तु

ब्रिटिश जनता को भारत एवं संयुक्त राज्य अमेरिका की भाँति ही नागरिक स्वतन्त्रताएँ प्राप्त हैं। मतदान एवं राजनीतिक पद ग्रहण करने के महत्वपूर्ण राजनीतिक अधिकार ब्रिटिश नागरिकों को भी प्राप्त हैं। स्मरणीय है कि ब्रिटेन में ससदीय सम्प्रभुता का सिद्धान्त मान्य है, ब्रिटिश संविधान विकास का परिणाम है तथा वह प्रधानतः अलिखित है। अतः न्यायालयों को ससदीय विधि को अवैधानिक घोषित करने की शक्ति प्राप्त नहीं है। ऐसी स्थिति में लिखित संविधान प्रधान देशों की जनता को यह संदेह होना स्वाभाविक है कि ब्रिटिश संसद विधियाँ पारित करके नागरिक स्वतन्त्रताओं को सीमित कर सकती है। लेकिन स्थिति इसके विपरीत है। ब्रिटिश नागरिक विश्व में सबसे अधिक स्वतन्त्रताओं का उपयोग करते हैं।

ब्रिटिश जनता को कुछ अधिकार तो ससदीय विधियाँ द्वारा प्राप्त हैं। 1679 ई. में बंदी प्रत्यक्षीकरण के द्वारा बंदी प्रत्यक्षीकरण का अधिकार प्राप्त हुआ था। 1689 ई. के अधिकार पत्र (Bill of Rights) द्वारा बंदी प्रत्यक्षीकरण का पुनः आश्वासन दिया गया। इसके अतिरिक्त याचिका का अधिकार, अल्पधिक जुर्माना एवं अमानुषिक दण्ड से रक्षा, स्वतन्त्र निर्वाचन एवं अपराधी घोषित किये जाने के पूर्व एवं जल्दी से सुरक्षा सम्बन्धी अधिकार ब्रिटिश नागरिकों का सामान्य कानून (Common Law) के आधार पर प्राप्त हैं। 'कॉमन लॉ' से तात्पर्य रीति रिवाज आश्रित उन वैधानिक नियमों से है जिनका निर्माण संसद अथवा सम्राट द्वारा नहीं किया गया है, अपितु जो न्यायालयों द्वारा मान्यता प्राप्त हैं। अतः कॉमन लॉ न्यायालय द्वारा स्वीकृत रीति रिवाज हैं। सामान्य विधि का नौमन काल के पश्चात् विकास हुआ है। भाषण एवं प्रेस, सभा, समुदाय, धर्म एवं निजी सम्पत्ति सम्बन्धी स्वतन्त्रताओं का आधार कॉमन लॉ है। ये स्वतन्त्रताएँ सामान्य विधि की इस धारणा पर आधारित हैं कि नागरिक इनका उपयोग उस समय तक कर सकता है जब तक कि वे किसी कानून को भंग नहीं करते या नागरिकों के समान अधिकारों को आघात नहीं पहुँचाते हैं। उदाहरण के लिए, भाषण की स्वतन्त्रता का कोई लिखित आधार नहीं है परन्तु वह उस समय तक मान्य है जब तक कि स्पष्ट रूप से उसका निषेध नहीं किया जाता है। ब्रिटेन में दोषारोपण, राजद्रोह आदि से सम्बन्धित विधियों के द्वारा भाषण की स्वतन्त्रता सीमित है।

इसके अतिरिक्त ब्रिटेन में स्वतन्त्रताओं का आधार-विधि का शासन एवं जनमत (Public Opinion) है। विधि के शासन का अर्थ है (1) निरंकुश शासन का अभाव, (2) विधि के समक्ष समानता, एवं (3) सवैधानिक सिद्धांत याचिक निणया के परिणाम हैं। निरंकुश शासन के अभाव का अर्थ यह है कि शासन जन-सहमति पर आधारित है अर्थात् देश में ससदीय शासन है और राजा के परमाधिकारों (Prerogatives) को सीमित कर दिया गया है। इसके अतिरिक्त शासन को व्यक्ति के विचार, सविदा, व्यापार, सामाजिक आदतों आदि के सम्बन्ध में कम से कम

करना चाहिए। विधिक समानता से तात्पर्य यह है कि किसी भी व्यक्ति के साथ कोई भेदभाव न हो और सभी एक ही विधि के अधीन होने चाहिए। विधि के शासन का अर्थ यह है कि व्यक्तियों के अधिकारों की व्याख्या यायालयों द्वारा कॉमन लॉ के आधार पर की जाती है और अधिकारों के अनुसार एव अनुरूप ब्रिटिश संसद व यायालय कार्य करते हैं तथा शासन का कार्यक्षेत्र भी इन नागरिक स्वतन्त्रताओं के अनुसार निर्धारित किया जाता है। अतः इंग्लण्ड में संविधान की जड़े नागरिक अधिकारों में हैं। विधि के शासन के अनुसार सम्पूर्ण संविधान व्यक्ति के मौलिक अधिकारों के अनुरूप है। विधि के शासन के सिद्धांत के अधीन ब्रिटिश जनो को निम्न स्वतन्त्रताएँ प्राप्त हैं वैयक्तिक स्वतन्त्रता का अधिकार, किसी भी व्यक्ति को उस समय तक बंदी नहीं बनाया जा सकता और न ही हिरासत में लिया जा सकता है जब तक कि उसने किसी विधि को निश्चित रूप से भंग न किया हो, 'यायालय द्वारा अपराधी सिद्ध होने पर ही उसे दण्ड दिया जा सकता है, 'यायालय की कार्यवाही गुप्त नहीं हो सकती तथा अभियुक्त को वकील के द्वारा अपनी सुरक्षा का अधिकार प्राप्त है। अपराध प्रमाणित करने का भार अभियोग पक्ष पर होता है। फौजदारी मुकदमों के निणय जूरी के सहयोग द्वारा ही दिये जाते हैं एव अभियुक्त को उच्च यायालयों में अपील का अधिकार प्राप्त है। इन व्यवस्थाओं का उद्देश्य व्यक्ति की स्वेच्छाचारिता से रक्षा करना है। प्रत्येक अंग्रेज का घर उसका दुर्ग माना जाता है।

यह प्रश्न सहज ही उत्पन्न होता है कि ब्रिटेन में मौलिक अधिकारों के अलिखित होने एव संसदीय सम्प्रभुता के सिद्धांत के माध्यम होने के कारण क्या ब्रिटिश जनो के मौलिक अधिकारों का हनन संसद द्वारा किया जाता है? इस सम्बंध में संसद पर क्या अंकुश या नियंत्रण हैं? सिद्धांततः संसद अधिकारों को सीमित, निलम्बित एव पूर्णतः समाप्त करने की विधिक शक्ति रखती है। संकट काल में ब्रिटिश संसद ने स्वतन्त्रताओं को सीमित करने वाली अनेक विधियाँ पारित की हैं, उदाहरणार्थ—दो विश्वयुद्धों के मध्य पारित साम्राज्य सुरक्षा अधिनियम : 1914-15 ई के साम्राज्य सुरक्षा अधिनियम (Defence of the Realm Act of 1914-15) एव 1939 ई के संकटकालीन शक्ति अधिनियम (Emergency Powers Defence Act, 1939) द्वारा व्यक्तियों के भाषण, सभा एव प्रेस की स्वतन्त्रताओं पर कठोर प्रतिबंध लगाये गये थे। लेकिन संकटकाल की समाप्ति के पश्चात् इस प्रकार के प्रतिबंध ब्रिटिश जनता को स्वीकार्य नहीं हैं। इसका कारण देश की परम्परा एव जनता में व्याप्त सामान्य राजनीतिक चेतना है। जनता शान्ति काल में स्वतन्त्रताओं पर इस प्रकार के प्रतिबंधों के विरुद्ध रहती है। ब्रिटिश समाज में यह विचार सक्रिय है कि संसद स्वयं विधि के शासन में अधीन है। अतः ब्रिटिश संसद ऐसी किसी विधि का निर्माण नहीं करती है जो नागरिक स्वतन्त्रताओं को सीमित करती हो।

ब्रिटेन में विधियों का उद्देश्य स्वतन्त्रताओं को सीमित करना नहीं अपितु उनका प्रसार करना होता है।

‘विधि के शासन’ का ब्रिटेन में वर्तमान काल में हास हो रहा है। इससे नागरिक स्वतन्त्रताओं के हास की सम्भावना बढ़ी है। कभी कभी ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न हो जाती हैं कि विधि के शासन को भी सीमित करना पड़ता है। डॉ. गुप्ता³ ने सोबलिन विवाद (Soblen's Case) का प्रमाणस्वरूप उल्लेख किया है। इस मामले में डॉ. रॉबर्ट सोबलिन के देश से निष्कासन (deportation) सम्बन्धी गृहमन्त्री के आदेश को ‘यायालय द्वारा माय ठहराया गया था। ब्रिटेन में नागरिक स्वतन्त्रताएँ सदियों के ‘यायिक निणयो एवं ‘यायाधीशों की निष्पक्षता, निर्भीकता एवं ईमानदारी का परिणाम हैं। उपरोक्त विवाद में ‘यायालय का निणय औपचारिक रूप में (technically) सही हो सकता है परन्तु इससे यह भी स्पष्ट है कि ब्रिटिश ‘यायालय किस सीमा तक कार्यपालिका की नीतियों का ध्यान रखते हैं। विधि के शासन को इस प्रवृत्ति से खतरा है। यही नहीं शासन की बढ़ती हुई शक्ति प्रदत्त विधि निर्माण एवं प्रशासकीय ‘यायालयों की स्थापना के फलस्वरूप मंत्रियों को व्यक्तिगत स्वतन्त्रताओं के मामले में हस्तक्षेप के अनिवार्य अवसर प्राप्त हो गये हैं। यह ठीक है कि कार्यपालिका द्वारा शक्तियों का प्रयोग मनमाने ढंग से नहीं किया जाना चाहिए परन्तु यह भी एक कटु सत्य है कि ‘याय प्राप्त करने के लिए आवश्यक मूल्य चुकाने की क्षमता भी सामान्य नागरिक में नहीं होती है। इन सब आशंकाओं एवं सम्भावनाओं से ब्रिटेन में नागरिक स्वतन्त्रताओं का रक्षक वहाँ का प्रबुद्ध एवं जागरूक जनमत है। निर्वाचक, दैनिक समाचार पत्र एवं जनमत सदन एवं सरकार के विभिन्न अंगों को अपनी सीमा में रहने के लिए बाध्य करते हैं। ब्रिटिश शासन जनता के प्रति उत्तरदायित्व के सिद्धांत पर आधारित है। अतः कार्यपालिका सद्वृत्ति ही जनमत का ध्यान रखती है। इसके अतिरिक्त ‘विधि के शासन’ के सिद्धांतों को ‘यायालय मायता प्रदान करते हैं एवं वे व्यक्तियों की स्वतन्त्रताओं एवं अधिकारों के रक्षक के रूप में कार्यशील रहते हैं।

संयुक्त राज्य अमेरिका में मौलिक अधिकार

संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान के मूल प्रारूप में जिसे राज्या की स्वीकृति के लिए भेजा गया था, नागरिकों के अधिकार पत्र का समावेश नहीं था। अतः पट्रिक हेनरी, रिचार्ड हेनरी ली एवं अन्य कुछ देशभक्तों ने प्रस्तावित संविधान का इस आधार पर तीव्र विरोध किया कि उसमें अधिकार पत्र (Bill of Rights) का समावेश नहीं है। उनका तर्क था कि अधिकार-पत्र के अभाव में संविधान जनता की स्वतन्त्रताओं की दृष्टि से खतरनाक सिद्ध हो सकता है। फेडरलिस्ट्स—मघवादिन

ने इस पर नवीन शासन के समर्थित होने पर अधिकार-पत्र के समावेश का वचन दिया। फलस्वरूप नवीन शासन द्वारा अमेरिकी संविधान में प्रथम दस संशोधनों के द्वारा मौलिक अधिकारों का समावेश किया गया। प्रथम आठ संशोधनों में जिन स्वतंत्रताओं का उल्लेख किया गया है वे इस प्रकार हैं

(1) प्रत्येक व्यक्ति को धर्म, भाषण, लेख, सभा एवं प्रार्थना करने की स्वतंत्रता प्रदान की गयी और इनका विरोध या इन्हें सीमित या निषिद्ध करने वाली विधियों के निर्माण से कांग्रेस को वंचित कर दिया गया। (प्रथम संशोधन)

(2) प्रत्येक व्यक्ति को शस्त्र धारण करने का अधिकार प्रदान किया गया। (प्रथम संशोधन)

(3) शांति काल में गृहस्वामी की अनुमति के बिना किसी घर में सैनिक ठहराने पर प्रतिबंध लगा दिया गया और युद्ध-काल में भी विधि द्वारा निर्धारित रीति के विपरीत किसी घर में सैनिकों को नहीं ठहराया जा सकता है। (द्वितीय संशोधन)

(4) प्रत्येक व्यक्ति को अपन जीवन, सम्पत्ति एवं निवास स्थान की सुरक्षा प्राप्त है एवं किसी की अनुचित रीति से तलाशी नहीं ली जा सकती और न उसकी सम्पत्ति को ही जब्त किया जा सकता है। किसी व्यक्ति के विरुद्ध आदेश-वारण्ट उचित कारण के बिना, जिसका समर्थन शपथ या दृढ़तापूर्वक नहीं किया गया हो, जारी नहीं किया जा सकता। वारण्ट में तलाशी के स्थान, व्यक्ति एवं वस्तुएँ जिन्हें बंदी बनाया जाना है या जिन्हें जब्त करना है, का स्पष्ट उल्लेख होना चाहिए। (तृतीय संशोधन)

(5) जूरी द्वारा हत्या या ऐस ही अन्य गम्भीर अपराधों के निणय किये जाने की व्यवस्था है। शांति या युद्धकालीन सैनिक एवं नौ सैनिक अपराध इस नियम के अपवाद हैं। किसी भी व्यक्ति को एक ही अपराध के लिए दो बार दण्डित नहीं किया जा सकता है और न किसी व्यक्ति को फौजदारी विवादों में अपने विरुद्ध साक्ष्य देने के लिए ही बाध्य किया जा सकता है।

(6) किसी भी व्यक्ति को 'विधि की उचित प्रक्रिया' (due process of law) के बिना जीवन, स्वतंत्रता एवं सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जा सकता। निजी सम्पत्ति को बिना क्षतिपूर्ति के सार्वजनिक उपयोग के लिए नहीं लिया जा सकता है। फौजदारी विवादों में अभियुक्त को यह अधिकार प्राप्त है कि विवाद का निणय दीर्घता पूर्वक किया जाना चाहिए तथा खुली अदालत में निष्पक्ष जूरी के अधीन मुकद्दमों की सुनवाई होनी चाहिए। अभियुक्त को अपनी पसंद के वकील की सहायता प्राप्त करने की सुविधा है। आरोपों की सूची अभियुक्त को प्रदान की जाती है तथा उसके विरुद्ध साक्ष्य का उसकी उपस्थिति में ही सुना जाता है। (छठवाँ संशोधन)

(7) सामान्य विधि सम्बन्धी ऐसे विवाद जिनका सम्बन्ध 20 डॉलर से अधिक होता है, जूरी के विचाराधीन होते हैं। (सातवाँ संशोधन)

(8) किसी अभियुक्त से न तो अत्यधिक जमानत मागी जा सकती है और न उस पर अत्यधिक जुमाना ही किया जा सकता है। उसे क्रूर एवं असाधारण दण्ड भी नहीं दिया जा सकता। (आठवाँ संशोधन)

(9) यह भी स्पष्ट कर दिया गया है कि प्रथम आठ संशोधनों में उल्लिखित अधिकारों का अर्थ यह नहीं है कि अमेरिकी नागरिकों को अय अधिकार प्राप्त नहीं हैं। 10वें संशोधन द्वारा यह व्यवस्था की गयी कि जो अधिकार संघीय एवं राज्यों की सरकारों को नहीं दिये गये हैं वे सब राज्यों या व्यक्तियों के पास सुरक्षित हैं।

उपरोक्त अधिकारों के अतिरिक्त मूल संविधान में निम्न अधिकारों का भी उल्लेख है

(1) बंदी प्रत्यक्षीकरण सम्बन्धी आदेश का अधिकार संविधान द्वारा प्रदत्त है और इसे केवल विद्रोह या आक्रमण काल में ही सावजनिक हित में निलम्बित किया जा सकता है। (अनुच्छेद 192)

(2) ऐसी कोई विधि जिसके अंतर्गत बिना मुकद्दमा चलाये फासी की सजा दी जा सके (Bill of Attainder या ex post facto Law), पारित नहीं की जा सकती है। (अनुच्छेद 193)

(3) संयुक्त राज्य अमेरिका में कोई सामंती (Nobility) पद किसी को प्रदान नहीं किया जा सकता और न कोई अमेरिकी पदाधिकारी किसी राजा या विदेशी राज्य से कांग्रेस की सहमति के बिना कोई सम्मानसूचक उपाधि ही ग्रहण कर सकता है। (अनुच्छेद 198)

समीक्षा—संविधान में उल्लिखित विषयों के सम्बन्ध में कांग्रेस की विधि निर्माण शक्ति पर उपरोक्त उल्लिखित अधिकार प्रतिबन्धक रूप में है। कांग्रेस ऐसी किसी विधि का निर्माण नहीं कर सकती जो इन अधिकारों का अतिक्रमण करती हो। सभी राज्यों में निवास करने वाले प्रत्येक नागरिक को यह अधिकार प्राप्त है। 14वें संशोधन द्वारा इन अधिकारों की रक्षा न केवल संघीय शासन एवं कांग्रेस की विधियां से ही अपितु राज्यों के कार्यों से भी की गयी है और इस प्रकार ये अधिकार एक ऐसा क्षेत्र हैं जिसका कि कोई शासन विधिक दृष्टि से उल्लंघन नहीं कर सकता। अधिकारों की रक्षा का दायित्व सर्वोच्च न्यायालय पर है। व्यक्ति की रक्षा की दृष्टि से अधिकारों की सीमाएँ औपचारिक रूप से सुनिश्चित हैं परन्तु इनकी भी व्यावहारिक सीमाएँ हैं। उदाहरण के लिए मामलों के क्षीघ्र फैसले की व्यवस्था है परंतु विधि के कारण विलम्ब सम्बन्धी सम्भावना की उपेक्षा नहीं की जा सकती है, विद्रोह एवं आक्रमणकाल में बंदी प्रत्यक्षीकरण को सावजनिक हित में निलम्बन की व्यवस्था है, जूरी द्वारा विचार केवल संघीय न्यायालयों में ही सम्भव है जबकि राज्य-न्यायालयों में अधि-

काश मामलो पर विचार होता है। इस सम्बन्ध में संविधान केवल यह प्रत्याभूति देता है कि राज्य 'यायालयों में 'विधि की उचित प्रक्रिया' का पालन किया जायेगा। सर्वोच्च 'यायालय के अनुसार दीवानी एवं फौजदारी मामला में विधि की उचित प्रक्रिया के अधीन जूरी व्यवस्था आवश्यक नहीं है। 1945 ई. के पश्चात् मैकार्थी काल में अमेरिका में नागरिक स्वतन्त्रताएँ पर्याप्त कम हो गयी थीं और एक सर्वाधिकारी वातावरण उत्पन्न हो गया था।⁵

अमेरिकी नागरिकों के अधिकारों का आधार इंग्लण्ड का मैग्ना कार्टा, अधिकारों का आवेदन पत्र (1629 ई.) एवं 1689 ई. का अधिकार पत्र है। इन अधिकारों के द्वारा नागरिकों की शासन से रक्षा की गयी है। 20वीं शताब्दी में स्थिति बदल चुकी है। 1930 ई. के दशक की विश्वव्यापी मंदी के फलस्वरूप अमेरिका में बेरोजगारी अत्यधिक बढ़ गयी थी। व्यक्ति काम करने के लिए तयार था पर काम पाना कठिन था। मुक्त व्यापार नीति में अमेरिकावासियों का विश्वास हिल गया था। ऐसे ही समय राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी. रूजवेल्ट ने यूडीएल कार्यक्रम क्रियान्वित किया था जो तत्कालीन समस्याओं का एक व्यावहारिक समाधान था। इस कार्यक्रम के अंतर्गत कृषक, श्रमिकों आदि के सम्बन्ध में अनेक विधियों का निर्माण किया गया था। उदाहरणार्थ, 1933 ई. के एक अधिनियम (Agricultural Adjustment Act) के द्वारा कृषि के उत्पादन मूल्यों में वृद्धि कर दी गयी थी। इस अधिनियम को सर्वोच्च 'यायालय द्वारा अवैधानिक घोषित करने पर कांग्रेस ने 1938 ई. में एक नवीन अधिनियम पारित किया था। 1935 ई. में काम विकास प्रशासन (Works Progress Administration) की स्थापना की गयी थी। सामाजिक सुरक्षा अधिनियम (1935) द्वारा अभाव एवं निधनता से विभिन्न स्तरों पर सुरक्षा की व्यवस्था की गयी। आवास, शिक्षा, स्वास्थ्य आदि क्षेत्रों में यूडीएल कार्यक्रम के अधीन सन्तोषजनक वृद्धि हुई थी। अमेरिका में राज्य के कार्यक्रम में वृद्धि के साथ-साथ व्यक्ति के अधिक मामलों में उसकी सुरक्षा की दृष्टि से राज्य का हस्तक्षेप बढ़ गया है।

द्वितीय विश्वयुद्ध काल में व्यक्तिगत स्वतन्त्रताएँ और अधिक सीमित हुई हैं। नाज़ी खतरे का सामना करने के लिए कांग्रेस ने एक विधि (Smith Act, 1940) पारित की थी। इसके अधीन हिंसा द्वारा शासन को बदलना एवं तत्सम्बन्धी संगठनों को अवैध घोषित कर दिया गया था। साम्यवाद विरोधी धारणा के कारण व्यक्तिगत स्वतन्त्रता और सीमित की गयी थी। साम्यवादियों को कुछ सार्वजनिक पदों के लिए अयोग्य घोषित कर दिया गया। अनेक राज्य विधियों द्वारा पड़ोसवादी (subversive) संगठनों की सदस्यता को विभिन्न शासकीय पदों के लिए अयोग्य ठहरा दिया गया था। कांग्रेस की जाच-समिति ने अनेक सरकारी कर्मचारियों को अयोग्य घोषित किया था। शिक्षकों पर इसका सबसे अधिक प्रभाव पड़ा था।

संयुक्त राज्य अमेरिका में 'विधि के समक्ष' सभी नागरिक समान हैं। लेकिन वहाँ भी यहूदिया एवं नीग्रो लोगों के साथ भेदभाव किया जाता है। नीग्रो लोगों को अमेरिकी समाज में समानता का स्थान प्राप्त नहीं है। दक्षिणी राज्य में नीग्रो लोगों की हालत आज भी खराब है। संघीय सरकार को इस सम्बन्ध में दक्षिणी राज्यों के विरोध का सामना करना पड़ा है। आज भी अमेरिका में अनेक ऐसे राज्य हैं जहाँ नीग्रो लोगों को श्वेत लोगों के साथ बराबरी का दर्जा नहीं दिया जाता है। 1962 ई. में राष्ट्रपति कर्नेडी को मिसिसिपी के राज्य विश्वविद्यालय में एक नीग्रो को प्रवेश दिलाने के लिए विधिक एवं सैनिक हस्तक्षेप के माग का अनुसरण करना पड़ा था।

संयुक्त राज्य अमेरिका में व्यक्तिगत स्वतन्त्रताओं का क्षेत्र अथवा देशों की अपेक्षा अधिक व्यापक है। 1941 ई. में परम्परागत स्वतन्त्रताओं की भय एवं अभाव से रक्षा की चर्चा की गयी थी। 1947 ई. में राष्ट्रपति ट्रूमैन ने नागरिक अधिकार समिति की स्थापना की थी। 1957 ई. के नागरिक अधिकार अधिनियम (Civil Rights Act of 1957) के द्वारा 6 सदस्यी समिति को कार्यपालिका से सम्बद्ध किया गया था। इसका उद्देश्य नागरिक अधिकारों की रक्षा करना था। 1964 ई. में नागरिक अधिकार अधिनियम पारित किया गया और इसके द्वारा नीग्रो जाति के अधिकारों को सुरक्षित किया गया है।

मौलिक अधिकारों का संविधान में उल्लेख अमेरिकी संविधान की प्रमुख बात है एवं प्रायः सभी परिवर्तित लिखित संविधानों में इसका अनुसरण किया गया है।

स्विट्जरलैण्ड

स्विट्जरलैण्ड में ग्रेट ब्रिटेन की भाँति नागरिकों के अधिकार-पत्र का अभाव है। संविधान में अमेरिका एवं भारत की भाँति मौलिक अधिकारों का पथक से उल्लेख नहीं है परन्तु संविधान में यत्रतत्र कुछ अधिकारों की व्यवस्था है। कण्टना के संविधानों द्वारा भी नागरिकों को अनेक स्वतन्त्रताएँ एवं अधिकार प्रदान किये गये हैं। उदाहरणार्थ, अनुच्छेद 4 में विधि के समक्ष समानता की प्रत्याभूति दी गयी है। हास हूबर इस अधिकार को सार्वजनिक अधिकारों में सर्वाधिक महत्वपूर्ण मानता है।⁶ अनुच्छेद 27 के अनुसार नागरिकों के लिए निःशुल्क प्रारम्भिक शिक्षा की व्यवस्था करना कण्टना के शासन का अनिवार्य दायित्व है। धर्म-निरपेक्षता की भी व्यवस्था की गयी है। अनुच्छेद 31 के अन्तर्गत व्यापार एवं वाणिज्य का अधिकार एवं अनुच्छेद 49 के अनुसार सभी नागरिकों को अतः कारण एवं धर्म की स्वतन्त्रता प्रदान की गयी है। अनुच्छेद 55 प्रेस की स्वतन्त्रता, अनुच्छेद 56 समुदाय एवं सघ के निर्माण एवं अनुच्छेद 56 याचिका का अधिकार नागरिकों को प्रदान करते हैं। अनुच्छेद 60 के अधीन स्विस नागरिका को स्वतन्त्रतापूर्वक किसी भी कण्टन में निवास करने का अधिकार है। इसके अतिरिक्त

विवाह, निजी सम्पत्ति एवं निवास गृहो सम्बन्धी स्वतंत्रता प्राप्त है। वैयक्तिक सम्पत्ति का अधिकार अनुलघनीय है। प्रत्येक व्यक्ति को चारों राष्ट्रीय भाषाओं में से अपनी मातृभाषा के प्रयोग का अधिकार है। स्विस् नागरिकों को कम्प्यून् के शासन में भाग लेने तथा कैंटनों के अधिकारियों को चुनने के अधिकार भी होते हैं। कोई कैंटन अथवा कैंटनों के निवासियों के साथ भेदभाव नहीं कर सकता है। प्रत्येक व्यक्ति को मताधिकार प्राप्त है। मतदाताओं की योग्यता सभी एवं कैंटनों के शासन द्वारा निश्चित की जाती है लेकिन इसका यह अर्थ नहीं है कि सभी एवं कैंटन अपने-अपने क्षेत्र सम्बन्धी मतदान व्यवस्था निर्धारित करते हैं। इसके विपरीत, कुछ मामलों में कैंटनों सम्बन्धी मतदान की योग्यताएँ सघीय शासन निश्चित करता है और कुछ सघीय मामलों में कैंटनों के नियमानुसार कार्य किया जाता है। अनुच्छेद 74 के अनुसार सघीय सभा के निर्वाचन एवं जनमत-संग्रह तथा प्रस्तावक (initiative) में भाग लेने का अधिकार प्रत्येक उस 21 वर्षीय स्विस् नागरिक को प्राप्त है जो कैंटन के नियमों के अंतर्गत नागरिकता से वंचित नहीं किया गया है। दो वर्ष (1971 ई.) पूर्व तक स्त्रियों को मतदान का अधिकार नहीं था। अनेक बार स्त्रियों को मताधिकार देने के प्रयत्न किये गये परन्तु जनता ने जनमत संग्रह में इन प्रस्तावों को स्वीकार नहीं किया था। 1959 ई. में स्त्रियों को मताधिकार देने के लिए सर्वप्रधानिक सन्शोधन पारित करने का प्रयत्न किया गया था परन्तु जनता ने 2 : 1 से उसे अस्वीकृत कर दिया था। वाइल-फूचेल एवं जेनेवा के कैंटनों की जनता स्त्रियों को मताधिकार दिये जाने के पक्ष में थी अतः इन तीन कैंटनों में महिलाओं को मताधिकार प्रदान कर दिया गया था। 1971 ई. में स्विट्जरलैंड में प्रथम बार स्त्रियों को मताधिकार दिया गया है। भारत एवं अमरीकी की भांति स्विट्जरलैंड में भी अधिकारों की रक्षा के लिए नागरिक सघीय न्यायालय (Federal Tribunal) की शरण ले सकता है।⁷ यदि किसी विधिया सघीय कार्यपालिका द्वारा किसी नागरिक के अधिकारों को सीमित किया जाता है तो सघीय न्यायालय आवेदन करने पर उसे निष्प्रभावी घोषित कर सकता है। स्विट्जरलैंड में प्रत्येक स्वस्थ नागरिक के लिए सैनिक सेवा अनिवार्य है।

स्विस् संविधान पर उदारवादी विचारधारा का प्रभाव है। व्यक्ति की गरिमा एवं महत्ता शासन व्यवस्था का आधार है। जीवन के प्रत्येक क्षेत्र में व्यक्ति को अधिकतम सीमा तक स्वतंत्रता प्राप्त है। राज्य व्यक्ति के मामलों में कम से कम हस्तक्षेप करता है। व्यक्ति को अधिक क्षेत्र में अधिकाधिक स्वतंत्रता प्राप्त है। परन्तु 20वीं सदी के विचारों एवं परिस्थितियों के फलस्वरूप स्विस् उदारवाद में कुछ परिवर्तन आ गया है। 1930 ई. की विश्वव्यापी मंदी एवं दो विश्वयुद्धों के कारण राजकोष पर अत्यधिक व्यय भार बढ़ गया था। कल्याणकारी राज्य की धारणा एवं समिष्टवादी विचार

: उदय एवं विकास के कारण स्विस राजनीतिक एवं आर्थिक व्यवस्था में कुछ अनिवाय बन गये थे और व्यापार एवं वाणिज्य के क्षेत्रों में राज्य द्वारा बहुत अधिक लगाये गये हैं। बड़े औद्योगिक प्रतिष्ठानों (Cartels) के निर्माण के कारण के क्षेत्र में राज्य का हस्तक्षेप अनिवाय हो गया था।

स्विटजरलैण्ड में निजी सम्पत्ति, समानता, व्यक्तिगत एवं निवास गृहा की सम्पत्ति अधिकारों का क्षेत्र समुक्त राज्य अमेरिका की भाँति ही व्यापक है। लैण्ड बहुराष्ट्रजातीय देश है। विभिन्न भाषा एवं धर्म तथा रीति रिवाजों के लोग उसमें निवास करते हैं। ऐसे समाज में मौलिक अधिकारों की व्यवस्था अल्प-मापायी धार्मिक, राजनीतिक एवं सामाजिक—के लिए मुख्य आधार (sheet) के रूप में है और लोकतन्त्रीय चेतना तथा सहिष्णुता की रक्षा के लिए है।

। मौलिक अधिकार

1789 ई. के फ्रांस के क्रांतिकारियों ने मौलिक अधिकारों की घोषणा की परन्तु यह कि फ्रेंच क्रांतिकारी अमेरिकी क्रांति से अत्यधिक प्रभावित थे। कुछ नेता जैसे लाफायट (Lafayette) ने अमेरिकी स्वतन्त्रता सप्रेम में भाग लिया था। वह अमेरिकी स्वतन्त्रता की घोषणा एवं वर्जीनिया (Virginia) के लोगों की घोषणा से प्रभावित था। दोनों अर्थात् अमेरिकी एवं फ्रेंच क्रांतिकारियों ने एक-दूसरे का प्रभाव था। फ्रांस की क्रांति के बुद्धिक कार्यक्रम के रचयिताओं में जेफरसन का सम्बन्ध था। फ्रेंच क्रांतिकारियों के मध्य दो प्रकार के विचार थे, एक बुद्धिवादी विचारक और दूसरे रूसों के समर्थक। प्रथम विचारधारा ने चिन्तन के अधिक निकट थी। वे विवेक को महत्त्व देते थे। बुद्धिवादियों का श्वेकवादी एवं मानवतावादी था। उन्हें मानव प्रगति एवं उसके विकास में रूचि थी। रूसों भी निरंकुश शासन का विरोधी थे परन्तु वह विवेक की अपेक्षा नागरिकों की मूल प्रवृत्ति को अधिक महत्त्व देता था। उनके लिए अनुसूचनीयों का महत्त्व नहीं था। वह व्यक्ति की अपेक्षा समष्टि को महत्त्व देता है। सामाजिक इच्छा को सम्पूर्ण माना है। रूसों के अनुसार यदि अल्पमत बहुमत से नहीं है तो बहुमत अल्पमत को सहमत या स्वतन्त्र होने के लिए बाध्य करेगा। बुद्धिवादी विचारकों का स्वतन्त्रता से, जबकि रूसों का राजनीतिक समा-अधिक सम्बन्ध है। फ्रेंच अधिकारों के घोषणा पत्र में इन दोनों विचारों के सामावेश है।

अधिकारों के फ्रेंच घोषणा-पत्र की प्रस्तावना में कहा गया है कि “विस्मृति एवं राजनितिक दुर्भाग्य एवं शासनो के भ्रष्ट होने के कारण है।” “सभी व्यक्ति स्वतन्त्र होते हैं तथा स्वतन्त्र रहते हैं और उनके अधिकार समान होते हैं। सामाजिकता पर ही सामाजिक भेद (social distinctions) आधारित हो सकते हैं।”

प्रत्येक राजनीतिक संगठन का लक्ष्य व्यक्ति के प्राकृतिक (imprescriptible) अधिकारों की रक्षा करना है। ये अधिकार हैं स्वतन्त्रता, सम्पत्ति, सुरक्षा तथा दमन एवं अत्याय के विरुद्ध अधिकार। उपरोक्त सभी कथन प्राकृतिक अधिकारों के सिद्धान्त के अनुरूप हैं। इसके विपरीत, रूसों के विचारों का पुट फ्रेच अधिकार सम्बन्धी निम्न अनुच्छेदों में स्पष्ट है

“सम्प्रभुता राष्ट्र में निवास करती है।” (अनुच्छेद 3)

“विधि सामान्य इच्छा की अभिव्यक्ति है। सभी व्यक्तियों को स्वयं या अपने प्रतिनिधि द्वारा उसके निर्माण में भाग लेने का अधिकार है। विधि सभी के लिए एक समान होनी चाहिए। सभी नागरिक विधि की दृष्टि में समान हैं। अतः सभी नागरिक समस्त सम्मान तथा सावजनिक पद समान रूप से अपनी योग्यतानुसार प्राप्त करने के अधिकारी हैं। इस सम्बन्ध में योग्यता एवं प्रतिभा के अतिरिक्त उनमें किसी प्रकार का कोई भेदभाव नहीं किया जायेगा।” (अनुच्छेद 6)

अनुच्छेद 4 के अनुसार मृत व्रता हर उस काम का करने में निहित है जिससे दूसरा को कोई हानि न हो। इन दृष्टि में मौलिक अधिकारों के प्रयोग की इसका अनि रित्त और कोई सीमा नहीं है कि समाज के अन्य सदस्यों को भी समान अधिकारों के प्रयोग का अवसर प्राप्त होना चाहिए। इस सीमा का निर्धारण विधि द्वारा होना चाहिए। अनुच्छेद 6 प्रतिनिधि शासन को व्यवस्था करना है। अन्य अनुच्छेदों के द्वारा व्यक्ति को मनमाने ढंग में बंदी बनाना, कारावास तथा दण्ड देने का निषेध किया गया है, प्रत्येक व्यक्ति का धार्मिक विचार सहित स्वतन्त्रतापूर्वक भाषण, लेखन एवं प्रकाशन की स्वतन्त्रता प्रदान की गयी है। सम्पत्ति को पवित्र एवं अनुल्लंघनीय अधिकार घोषित किया गया है और सामान्य सहमति से करारोपण का विधान किया गया है।

उपरोक्त अधिकारों का फ्रांस के क्रांति-काल में पूर्णरूपेण उल्लंघन किया गया था। लेकिन 1789 ई. के स्वतन्त्रता, समानता, लोक प्रभुत्व, योग्यतानुसार पद प्राप्त करना, विधि के अधीन शासन फ्रांस के परम्परागत गणतन्त्रीय सिद्धान्तों के केन्द्रीय तत्व बन रहे। इन विचारों का महत्व चतुर्थ गणतन्त्रीय संविधान (1946 ई.) को निम्न प्रस्तावना से स्पष्ट है।

“प्रत्येक मनुष्य जाति, धर्म, विश्वास के भेदभाव के बिना अनुल्लंघनीय एवं पवित्र अधिकारों का उपयोग करता है।” 1789 ई. के घोषणापत्र में उल्लिखित स्वतन्त्रता एवं अधिकारों का प्रस्तावना में पुनः अनुसमयन किया गया है तथा उन्हें गणतन्त्रीय विधि के मूलधार के रूप में स्वीकार किया है। संविधान में निम्न राजनीतिक, सामाजिक एवं आर्थिक सिद्धान्तों को अत्यधिक महत्वपूर्ण घोषित किया गया है।

सभी क्षेत्रों में स्त्री एवं पुरुषों को विधि के द्वारा समान अधिकारों की प्रत्याभूति दी गयी है। अत्याचार से पीड़ित प्रत्येक व्यक्ति को फ्रेंच गणराज्य में शरण का अधिकार प्राप्त है। प्रत्येक नागरिक को काम एवं रोजगार का अधिकार है। इच्छानुसार श्रमिक संगठन के निर्माण तथा अधिकारों के संरक्षण का प्रत्येक नागरिक को अधिकार दिया गया है। ऐसी सभी सम्पत्ति जो राष्ट्रीय सामाजिक सेवा के योग्य होगी, समाज की सम्पत्ति होगी। व्यक्ति एवं परिवार के विकास के लिए आवश्यक परिस्थितियों का संरक्षण राष्ट्र का दायित्व है। प्रत्येक व्यक्ति, विशेषकर बृद्ध, श्रमिक एवं स्त्रियाँ को सामाजिक सुरक्षा, स्वास्थ्य, विधाम एवं अवकाश तथा समान धर्म निरपेक्ष शिक्षा, एवं व्यावसायिक प्रशिक्षण तथा संस्कृति की प्रत्याभूति दी गयी है। अन्तर्राष्ट्रीय विधि के पालन, आन्तरिक युद्ध और स्वतन्त्र जनता के विरुद्ध युद्ध न छेड़ने का वचन दिया गया है और समानता एवं पारस्परिकता के आधार पर सम्प्रभुता की सीमाओं को मायता दी गयी है। फ्रांस की सीमा के अंतर्गत समुद्र पार के उपनिवेश भी शामिल किये गये हैं एवं वहाँ के निवासियों को बिना किसी भेदभाव के संविधान प्रदत्त सभी अधिकार समान रूप में प्रदान किये गये हैं।

फ्रांस के पाँचवें गणतन्त्रीय संविधान (1958 ई.) की प्रस्तावना में भी यह कहा गया है कि "फ्रेंच जनता मानव अधिकारों के प्रति 1789 ई. के घोषणा पत्र में परिभाषित एवं 1946 ई. के संविधान की प्रस्तावना द्वारा अनुसमर्थित एवं पूर्ण रूप में अपने को वचनबद्ध होने की घोषणा करती है।"

1958 ई. के पंचम गणतन्त्र के अंतर्गत भी वे समस्त अधिकार फ्रेंच जनता को प्रदान किये गये हैं जो चतुर्थ गणतन्त्र ने अधीन उसे प्राप्त थे। इसके अतिरिक्त चतुर्थ फ्रेंच गणतन्त्र के अनुच्छेद 2 ने अंतर्गत फ्रांस को धर्म निरपेक्ष लोकतन्त्रीय राज्य घोषित किया गया था। यह अवस्थाएँ महत्वपूर्ण हैं। इसके अतिरिक्त गणतन्त्र का लक्ष्य स्वतन्त्रता, समानता एवं भ्रातृत्व था। पाँचवें गणतन्त्र की प्रस्तावना में यह उल्लेख है।

लेकिन फ्रेंच अधिकारों की तुलना अमेरिकी अधिकार-पत्र से नहीं की जा सकती। फ्रेंच अधिकारों की घोषणा अमेरिकी स्वतन्त्रता की घोषणा के अधिक निकट है। "यूनिन के अनुसार, यह विधिक प्रपत्र नहीं है अपितु सिद्धान्तों का एक महान घोषणा पत्र है। कादर का मत है कि 1789 ई. के घोषणा-पत्र के निर्माताओं की मुख्य समस्या राजनीतिक न होकर आर्थिक अधिकार सम्बन्धी थी।¹⁰ अमेरिकी एवं फ्रेंच अधिकारों में मुख्य भेद दोनों देशों के 'मायालयों की कार्यपद्धति पर आधारित है। फ्रांस में प्रत्येक मामले का उसके गुण-दोष (merits) के आधार पर निणय

9 Newmann *European and Comparative Governments*, p 223

10 Carter and others *op cit*, II 62

किया जाता है। इंग्लैण्ड एव अमेरिका की भाँति विवादो एव नजीरो पर पूणत आश्रित नही रहा जाता। फ्रांस म प्रशासकीय यायालय हैं। इनके द्वारा शीघ्र निर्णय किय जात है। फ्रांस मे नागरिक अपने अधिकारो की रक्षा अपेक्षाकृत अधिक सरलता एव कम खर्च म कराने म सफल होता है।

सोवियत रूस मे मौलिक अधिकार¹¹

सोवियत सविधान मे, आग एव जिक के अनुसार, इतिहास म नात सबसे अधिक असाधारण अधिकार पत्र (Bill of Right) का समावेश है।¹² स्टालिन सविधान की यह सर्वाधिक महत्वपूर्ण विशेषता है। 1918 ई व 1924 ई के सविधानो म मौलिक अधिकारो का उल्लेख नही था। 1935 ई तक रूस म साम्यवादी व्यवस्था के सुदृढ रूप मे स्थापित होने पर ही सविधान का निर्माण किया गया। इस सविधान द्वारा नागरिको को निम्न अधिकार प्रदान किये गये हैं

(1) काम का अधिकार (Right to Work)—प्रत्येक नागरिक को काम का अधिकार प्राप्त है अर्थात नाम की मात्रा एव गुण तथा रोजगार (Employment) के अनुसार पारिश्रमिक के अधिकार की प्रत्येक नागरिक को प्रतिभूति प्रदान की गयी है। (अनुच्छेद 118)

(2) विश्राम व अवकाश का अधिकार (Right to Rest and Leisure)—इसके अनुसार काम के घण्टे निश्चित कर दिये गये है, श्रमिको को सवेतन वार्षिक अवकाश प्रदान किया गया है, विभिन्न स्थानो पर अवकाश एव विश्राम हेतु आवास गृह एव क्लबा का निर्माण किया गया है। (अनुच्छेद 119)

(3) सामाजिक सुरक्षा का अधिकार—इसके अतगत वृद्धावस्था, रुग्णावस्था एव अशक्त होने पर राज्य द्वारा मरण-पोषण तथा व्यापक सामाजिक सुरक्षा, सामाजिक बीमा, नि शुल्क चिकित्सा एव पेशन की व्यवस्था की गयी है। (अनुच्छेद 120)

(4) प्रत्येक स्त्री पुरुष को शिक्षा का अधिकार प्राप्त है। सोवियत रूस म शिक्षा पूणत नि शुल्क है। प्रत्येक स्त्री बालक को आठ वष की आयु तक शिक्षा प्रारम्भ कर देना अनिवार्य है। शिक्षा का माध्यम स्थानीय भाषा होती है। छात्र वक्तियो की समुचित व्यवस्था है। (अनुच्छेद 121)

(5) स्त्रियो एव पुरुषो को समान अधिकार प्राप्त हैं। अनुच्छेद 122 के अतगत जीवन के प्रत्येक क्षेत्र—राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक एव शासकीय—के अतगत

11 Refer to chapter X Fundamental Rights and Duties of Citizens of the Soviet Constitution cited by Carter, Renney and Herz *Government of the Soviet Union* pp 229 30

12 'The Soviet Constitution carries one of the most extraordinary Bill of Rights known to the history'—Ogg and Zink *Modern Foreign Governments*, 1951, p 853

सभी स्त्रियो एव पुरुषो को समान अधिकार प्रदान किय गये है । इसके अतिरिक्त प्रसूति-गृहो एव बालको के लिए शिशु विद्यालया की व्यापक व्यवस्था है । अधिक बच्चो वाली माताओ एव अविवाहित महिलाओ के अधिकारो की विशेष रूप से रक्षा की जाती है ।

(6) जातीय एव राष्ट्रीय समानता का अधिकार—रूस के अतन्त्र निवास करने वाली सभी जातियो एव राष्ट्रजातियो को समानता प्राप्त है । वे अपने सांस्कृतिक—भाषा एव अन्य रीति-रिवाजो—तथा अन्य सांजनिक मामलो मे पूर्ण स्वतन्त्र होते हैं । (अनुच्छेद 123)

(7) धर्म एव अन्तर्करण की स्वतन्त्रता—प्रत्येक नागरिक को धर्म की उपासना एव धर्म विरोधी प्रचार की पूर्ण स्वतन्त्रता प्राप्त है । राज्य एव शिक्षा के क्षेत्रो को धर्म से स्वतन्त्र रखा गया है । (अनुच्छेद 124)

(8) सोवियत नागरिको को भाषण एव अभिव्यक्ति (अनुच्छेद 125), समुदाय निर्माण (अनुच्छेद 126) एव व्यक्तिगत जीवन एव जावास गृहो की स्वतन्त्रता (अनुच्छेद 127) सम्बन्धी अधिकार भी प्राप्त है । भाषण एव अभिव्यक्ति के अधिकार के अधीन एकत्रित होने, जलूस निकालने तथा प्रदर्शन करने की स्वतन्त्रता प्रदान की गयी है । इन सभी स्वतन्त्रताओ का उपयोग समाजवादी व्यवस्था को दृढ़ करने के लिए ही किया जा सकता है । समाजवाद का विरोध इन अधिकारो के आधार पर सम्भव नहीं है । समुदायों के निर्माण के अधिकार के अन्तर्गत प्रत्येक व्यक्ति को श्रमिक-संगठन, सहकारी संस्थाएँ एव समितियाँ बनाने की स्वतन्त्रता है । परन्तु इस अधिकार का प्रयोग श्रमिक वर्ग के हितों के अनुकूल और समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ़ करने के लिए ही किया जा सकता है । इसके अतिरिक्त सोवियत रूस में एकमात्र दल साम्यवादी दल है । यही दल राजनीतिक संगठन का आधार है । 'साम्यवादी दल' सदैव सत्ता की प्राप्ति का अग्रदूत है । अनुच्छेद 127 के अनुसार किसी भी व्यक्ति को 'यात्रा' के निषेध एव प्रोब्यूरेटर की स्वीकृति के बिना बंदी नहीं बनाया जा सकता है । अनुच्छेद 128 के अनुसार नागरिकों के घरों तथा उनके पत्र व्यवहार की गोपनीयता का उल्लंघन नहीं किया जा सकता । विधि द्वारा इनकी रक्षा का विधान है । लेकिन व्यवहार में इन स्वतन्त्रताओं का उपयोग साम्यवादी विचारों एवं सोवियत शासन के अनुकूल ही किया जा सकता है ।

(9) निजी सम्पत्ति का अधिकार—सोवियत संविधान नागरिकों को अपने परिश्रम से अर्जित सम्पत्ति को रखने एवं उत्तराधिकार में देने का अधिकार प्रदान करता है । अनुच्छेद 10 के अनुसार नागरिकों को अपने काम से हुई आय एवं वचत, रहने का मकान, धरतू और निजी सुविधा एवं प्रयोग की वस्तुएँ तथा सहायक खेती को अपनी निजी सम्पत्ति के रूप में रखने का अधिकार है । इस उत्तराधिकार

दिया जा सकता है। विधि द्वारा इन अधिकारों की रक्षा की व्यवस्था की गयी है। सोवियत रूस में निजी सम्पत्ति का प्रयोग किसी का शोषण करने के लिए नहीं किया जा सकता। निजी सम्पत्ति के अंतर्गत केवल सुविधा एवं आराम की वस्तुएँ ही आती हैं।

(10) मताधिकार—सोवियत संघ में प्रजाति, राष्ट्रीयता, सम्पत्ति, शिक्षा, लिंग, धर्म एवं निवास-स्थान आदि के किसी भेदभाव के बिना प्रत्येक 18 वर्षीय सोवियत नागरिक को मताधिकार प्राप्त है। 23 वर्ष की अवस्था पर प्रत्येक रूसी नागरिक को सर्वोच्च सोवियत की सहायता के लिए निर्वाचित होने का अधिकार प्राप्त है।

(11) शरण प्राप्त करने का अधिकार—संविधान के अनुच्छेद 129 के अंतर्गत विदेशी नागरिकों को जिन्हें राष्ट्रीय स्वातंत्र्य-संघर्ष या वैज्ञानिक कार्यों में भाग लेने या श्रमिक वर्ग के हितों की रक्षा के कारण कोई कष्ट या दण्ड दिया जाता है तो ऐसे विदेशियों को सोवियत रूस में शरण (Asylum) लेने का अधिकार है।

संविधान में सोवियत नागरिकों के लिए उपरोक्त अधिकारों के साथ-साथ कुछ कर्तव्य भी निर्धारित किये गये हैं।

श्रम सम्मान की वस्तु है अतः काम करना प्रत्येक नागरिक का कर्तव्य है, जो काम नहीं करेगा उसे रोटी भी प्राप्त नहीं होगी (अनुच्छेद 12)। सोवियत संविधान एवं विधि (अनुच्छेद 130), श्रमिक अनुशासन एवं सावजनिक कर्तव्यों का पालन तथा समाजवादी समाज के नियमों का सम्मान (अनुच्छेद 130), सावजनिक सम्पत्ति की सुरक्षा (अनुच्छेद 131), सैनिक सेवा (अनुच्छेद 132) तथा देश की रक्षा करना (अनुच्छेद 133) प्रत्येक नागरिक का कर्तव्य है।

मूल्यांकन—रूस के संविधान में उल्लिखित मौलिक अधिकार जहाँ पश्चिम के लोकतंत्रीय देशों के मौलिक अधिकारों से मिलते हैं, वहाँ उनमें कुछ नवीनता भी है। सोवियत मौलिक अधिकारों की धारणा पश्चिमी लोकतांत्रिक व्यवस्था की देन है परंतु सोवियत मौलिक अधिकारों का स्रोत साम्यवादी व्यवस्था है—न कि जान लॉक द्वारा प्रतिपादित प्राकृतिक अधिकारों की धारणा। सोवियत मौलिक-अधिकारों का उद्देश्य व्यक्ति को राज्य के विरुद्ध शाश्वत अनुल्लंघनीय अधिकार प्रदान करना नहीं है अपितु उनका उद्देश्य साम्यवादी व्यवस्था को सुदृढ़ करना है। वे इस निमित्त साधनमात्र हैं। पश्चिमी लोकतांत्रिक देशों के मौलिक अधिकारों की प्रकृति नकारात्मक है, लेकिन साम्यवादी रूस ने टाउस्टर के शब्दों में सकारात्मक स्वतंत्रताओं (Positive freedom) का प्रतिपादन करके पश्चिमी लोकतांत्रिक देशों का मागदर्शन किया है। सोवियत रूस में स्वतंत्रताओं को समाप्त नहीं किया गया है अपितु बहुत सारे अधिकारों को भिन्न-विध करके उन पर बल दिया गया है।¹³ सकारात्मक स्वतंत्रताओं

13 'In the Bill of Rights of the new Constitution, the Soviet Union has followed the Western democracies with regard to the nega

के अन्तर्गत वृद्धावस्था में सहायता, विश्राम व अवकाश एवं शिक्षा सम्बन्धी अधिकार हैं। भारतवर्ष में इस प्रकार का प्रावधान मौलिक अधिकारों की अपेक्षा नीति निर्देशक तत्वों के अन्तर्गत किया गया है। सोवियत रूस में नागरिक एवं राजनीतिक अधिकारों की अपेक्षा आर्थिक अधिकारों को प्राथमिकता दी गयी है। सम्पत्ति के अनियन्त्रित अधिकार को सोवियत रूस में स्वीकार नहीं किया गया है। पश्चिमी लोकतान्त्रिक देशों में उत्पादन के साधनों पर निजी स्वामित्व की व्यवस्था है। अतः निजी सम्पत्ति शोषण तथा उत्पीड़न का साधन बन गयी है। इसके विपरीत सोवियत रूस में सम्पत्ति एवं उत्पादन के साधनों पर सामाजिक स्वामित्व है। निजी सम्पत्ति में जीवनोपयोगी सुविधा की वस्तुओं को ही शामिल किया जाता है। पश्चिमी लोकतन्त्रों में व्यक्तियों के अधिकारों की धूम है परन्तु कतर्था की कहीं कोई चर्चा नहीं है। सोवियत रूस एवं चीन जैसे समाजवादी देशों में अधिकारों के साथ कतर्था का भी उल्लेख किया गया है।

सोवियत मौलिक अधिकारों की साम्यवादी विचारकों द्वारा प्रशंसा की गयी है। स्टालिन ने इन व्यवस्थाओं पर गहन व्यक्त किया था। साम्यवादी विचारक लोकतान्त्रिक अधिकारों को कामजी घोषणाएँ मान मानते हैं। स्वतन्त्रता तथा समानता की घोषणा मान से उन्हें प्राप्त नहीं किया जा सकता है। स्वतन्त्रता एवं समानता की ऐसी 'सामाजिक परिस्थितियों' की आवश्यकता होती है जिनमें व्यक्तित्व समग्र रूप से विकसित हो सके। व्यक्तित्व के विकास का आधार ही आर्थिक स्वतन्त्रता है। रूस में इस आर्थिक अभाव एवं शोषण से व्यक्ति की रक्षा की गयी है। कारपिन्सकी का कथन है कि "सोवियत मौलिक अधिकार एवं स्वतन्त्रताएँ न तो पूँजीवादी देशों में ही और न वे उनमें हो ही सकती हैं।"¹⁴ काइनर, मुनरो, "यूनिन जैसे पश्चिमी विचारक सोवियत अधिकारों को दिखावा मान मानते हैं क्योंकि सोवियत शासन समाधिकारवादी है। वहाँ साम्यवादी दल का अधिनायकत्व है। सोवियत रूस में व्यक्ति की अपेक्षा सर्वहारा वर्ग—श्रमिका एवं कृषकों—के हितों को प्रधानता दी गयी है। उपरोक्त अधिकारों में से कुछ के परीक्षण से इस मत की बहुत कुछ पुष्टि हो जाती है। सोवियत राज्य में शिक्षा पर राज्य का नियंत्रण है और उसका आधार साम्यवादी दशन एवं विचार हैं। अतः उदार शिक्षा के लिए रूस में कोई अवसर नहीं है। साम्यवादी दशन की दीक्षा देना ही शिक्षा का प्रधान उद्देश्य है। सोवियत रूस में विचार, भाषण एवं अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता, विशिष्टों के अनुसार, समाजवाद के शत्रुओं को उपलब्ध नहीं है और श्रमिका के इन अधिकारों को हानि पहुँचाने के प्रत्येक कार्य को 'क्रांति विरोधी कार्य' माना जाता

tive freedom while it has pioneered in the introduction of positive freedom"—Towster *Political Power in the USSR*, pp 380 81

है। सोवियत रूस में बुर्जुआ, मैनशेविस्टा (Menshevists) एवं नाति विरोधियों के समाचार पत्रों को समाप्त कर दिया गया है तथा समाजवाद विरोधी साहित्य एवं साहित्यकारों को वहाँ कोई स्थान नहीं है। डॉ. जिवागो' के लेखक डॉ. पस्टरनायक को रूस में कोई स्थान नहीं था। स्टालिन की पुत्री स्वेतलाना को भी साम्यवादी शासकों से मतभेद होने की अवस्था में सोवियत रूस छोड़ना पड़ा था। धार्मिक आचरण सम्बन्धी स्वतन्त्रता के सम्बन्ध में यह कहना अधिक ठीक है कि प्रत्येक नागरिक को धर्म विरोधी स्वतन्त्रता अपेक्षाकृत अधिक प्राप्त है। व्यक्तिगत जीवन एवं गृहों की स्वतन्त्रता का अधिकार व्यवहार में साम्यवादी दल के सदस्यों एवं उनके समर्थकों को ही प्राप्त है। सोवियत रूस में मौलिक अधिकारों की रक्षा का दायित्व भारतवर्ष एवं संयुक्त राज्य अमेरिका तथा अन्य देशों की भाँति सर्वोच्च न्यायालय पर नहीं है। स्मरणीय है कि पाश्चात्य संविधान शास्त्रियों की दृष्टि में न्यायिक संरक्षण के अभाव में मौलिक अधिकारों का कोई महत्त्व नहीं है। रूसी जनता को मत देने का अधिकार तो है परन्तु वे उसका स्वतन्त्रतापूर्वक उपयोग नहीं कर पाते हैं। क्योंकि देश में एकमात्र साम्यवादी दल है, उसी के द्वारा प्रायः उम्मीदवार खड़े किये जाते हैं एवं वे ही निर्वाचनों में विजयी होते हैं। अतः सोवियत नागरिकों के समक्ष कोई वैकल्पिक शासन नहीं है। साम्यवादी दल में राजनीतिक स्वतन्त्रता की अपेक्षा आर्थिक स्वतन्त्रता को वैयक्तिक एवं सामाजिक उन्नति के लिए आवश्यक माना जाता है। सोवियत रूस में व्यवहार में मौलिक अधिकार, वास्तव में शासन द्वारा निश्चित किये जाते हैं। सोवियत रूस एवं पश्चिमी प्रजातन्त्रा में स्वतन्त्रता सम्बन्धी मुख्य भेद यह है कि सोवियत रूस में स्वतन्त्रता का पूर्णरूपेण दमन करने के पश्चात् उनके अनेक भिन्न अर्थ किये गये हैं एवं उन पर निरन्तर दल दिया जाता है।¹⁵

उपरोक्त विश्लेषण से यह निर्विवाद रूप में स्पष्ट हो जाता है कि सोवियत रूस में नागरिक अधिकारों की प्रधानता है। व्यक्तिगत स्वतन्त्रता या नागरिक स्वतन्त्रता को वहाँ अपेक्षाकृत कम मान्यता प्राप्त है। मनुष्य हाड भाँस का पिण्ड मात्र नहीं है। व्यक्ति के व्यक्तित्व के विकास के लिए विचार एवं अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता तथा वैकल्पिक शासन निर्माण सम्बन्धी अधिकार एवं अवसर अनिवार्य होते हैं। रूस में एक बड़ी सीमा तक इनका अभाव है।

जनवादी चीन में मौलिक अधिकार

साम्यवादी चीन के संविधान द्वारा नागरिकों को निम्नलिखित अधिकार एवं कर्तव्य¹⁶ प्रदान किये गये हैं

(1) विधि के समक्ष सभी नागरिक समान हैं। प्रत्येक वयस्क नागरिक—

15 Towster *op cit* p 380

16 अध्याय 3—अनुच्छेद 85, 99

स्त्रियो एव पुरुषो—को 18 वर्ष की अवस्था प्राप्त करने पर बिना किसी भेद भाव के मतदान एव निर्वाचन में भाग लेने के अधिकार प्राप्त हैं। लेकिन सामंतो एव बुर्जुआ पूजोपतिया को मताधिकार से वंचित कर दिया गया है। किसी भी व्यक्ति को जन-यायालय के निणय या जन प्रोक्क्यूरेटर की अनुमति से ही बंदी बनाया जा सकता है। चीनी नागरिकों के निवासगृहों के क्षेत्र का उल्लंघन नहीं किया जा सकता है। उन्हें आवास एव उसके परिवर्तन करने की स्वतंत्रता प्राप्त होती है (अनुच्छेद 90)। पत्र-व्यवहार सम्बन्धी गोपनीयता विधि द्वारा संरक्षित है। ये व्यवस्थाएँ सोवियत संविधान के समान ही हैं।¹⁷ भाषा भी दोनों की समान है।

(2) काम एवं विश्राम का अधिकार—श्रमिकों एव अन्य कमचारियों के काम एव छुट्टी के घण्टे निश्चित हैं। श्रमिकों को अन्य भौतिक सुविधाएँ भी प्राप्त हैं जिससे विश्राम करके वे स्वस्थ रह सकेंगे।

(3) प्रत्येक नागरिक को वृद्धावस्था, रूग्णावस्था एव असमर्थता की दशा में भौतिक सहायता (Material) का अधिकार प्राप्त है। इस हेतु राज्य द्वारा सामाजिक बीमा, सामाजिक सहायता एव सामाजिक स्वास्थ्य सेवाओं की व्यवस्था की गयी है।

(4) शिक्षा का अधिकार—शिक्षा हेतु सारे देश में विभिन्न प्रकार के विद्यालयों, सांस्कृतिक एव शैक्षणिक संस्थाओं की स्थापना की गयी है। वैज्ञानिक शोध, साहित्यिक, कलात्मक एव सांस्कृतिक कार्यों को राज्य द्वारा प्रोत्साहन दिया जाता है तथा युवकों के शारीरिक एव मानसिक विकास का राज्य विशेष ध्यान रखता है।

(5) धार्मिक विश्वास की स्वतंत्रता—नागरिकों को धार्मिक रूप से स्वतंत्रता प्राप्त है। उपासना एव अंतःकरण की स्वतंत्रता की दृष्टि से धार्मिक संस्थानों से राज्य एव शिक्षा को पृथक् कर दिया है। धर्म के विरुद्ध प्रचार की स्वतंत्रता सभी नागरिकों को प्राप्त है।

(6) स्त्रियों को समानता का स्तर प्रदान किया गया है। जनवादी चीन में जीवन के सभी राजनीतिक, आर्थिक, सांस्कृतिक, सामाजिक एव पारिवारिक क्षेत्रों में स्त्रियों की पुरुषों के समकक्ष स्थान प्राप्त है। राज्य द्वारा विवाह, परिवार, मातापिता एव बालकों की संरक्षण दिया जाता है।

(7) कष्ट निवारण का अधिकार प्रत्येक चीनी नागरिक को प्राप्त है। यदि किसी शासकीय विभाग या कार्यालय या अधिकारी द्वारा किसी विधि का उल्लंघन किया जाता है अथवा कसब का सम्पादन नहीं किया जाता तो नागरिकों को लिखित एव मौखिक शिकायत करने तथा हानि को क्षतिपूर्ति करने का अधिकार है।

प्रवासी चीनियों के उचित हितों एव अधिकारों की रक्षा का दायित्व जनवादी चीन के जनवादी गणराज्य पर है। उचित कारणों के लिए दण्डित विदेशिया या जनभ्रान्द

लनो अथवा वैज्ञानिक कार्यों में सलग्न व्यक्तियों को चीन में शरण प्राप्त करने का अधिकार है। सभी नागरिकों को भाषण, प्रेस, समाज आयोजन तथा सभा, जलूस एवं प्रदर्शन करने की स्वतन्त्रता प्राप्त है। राज्य के द्वारा इन स्वतन्त्रताओं के उपभोग की प्रत्याभूति आवश्यक मौलिक सुविधाएँ प्रदान करके दी गयी हैं। भाषण एवं प्रेस की स्वतन्त्रता तथा उपरोक्त अन्य स्वतन्त्रताओं का उपभोग अधिको के हितों के अनुरूप ही किया जा सकता है। चीन के जनवादी लोकतन्त्र का लक्ष्य पूँजीवाद को समाप्त कर समाजवाद की स्थापना करना है। अतः उपरोक्त स्वतन्त्रताएँ केवल समाजवाद की स्थापना एवं प्रसार के सन्दर्भ में ही प्राप्त हैं। समाजवाद के विरोधियों को कोई सुविधा उपलब्ध नहीं है। उन्हें देशद्रोही एवं क्रांति विरोधी होने की सजा दी जाती है।

मौलिक कतब्य¹⁸—सोवियत संविधान की भाँति चीन के संविधान में भी नागरिकों के निम्न कतब्यों का उल्लेख है

नागरिकों को संविधान एवं विधि के अनुरूप कार्य करना चाहिए। अनुशासन को कायम रखना, सामाजिक व्यवस्था एवं सामाजिक आचार की रक्षा, जन-गणराज्य की सम्पत्ति की सुरक्षा प्रत्येक चीनी नागरिक का कतब्य है। प्रत्येक नागरिक को विधिसम्मत कर अदा करना चाहिए। सैनिक सेवा एवं देश की रक्षा करना प्रत्येक नागरिक का पवित्र कतब्य है।

चीन के जनवादी संविधान में मौलिक अधिकारों एवं कतब्यों सम्बन्धी एक पृथक अध्याय है। इसमें मताधिकार सहित अन्य नागरिक अधिकारों को प्रथम एवं आर्थिक अधिकारों को द्वितीय स्थान प्रदान किया गया है। चीन में भी सोवियत रूस की भाँति नागरिक अधिकारों (Civil rights) की व्यवस्था सुदृढ़ समाजवादी व्यवस्था के निर्माण एवं अनुरक्षण की दृष्टि से की गयी है यद्यपि चीन के संविधान में सोवियत संविधान की भाँति इस तथ्य का स्पष्ट उल्लेख नहीं है। सोवियत रूस की भाँति चीन में भी साम्यवादी दल ही एकमात्र राजनीतिक दल है। शासन लोकतांत्रिक के द्वािकरण पर आधारित है। लोकतन्त्र पर कम और केन्द्रीकरण पर अधिक बल दिया गया है। देश की समाजवादी व्यवस्था के विरुद्ध कार्य क्रांति विरोधी पद्धति माना जाता है। लोकतांत्रिक देशों की भाँति भाषण एवं विचार अभिव्यक्ति तथा सभा, सभा बनाने की स्वतन्त्रताएँ चीन जनता का प्राप्त नहीं हैं। यह स्वतन्त्रताएँ अभी तक माय हैं जब तक कि उनका साम्यवादी विचारधारा से कोई विरोध नहीं है। क्रांति विरोधी कार्यों को देशद्रोहात्मक कार्य माना जाता है और संविधान में उसके दमन का आदेश है (अनुच्छेद 19)। मौलिक अधिकारों का चीन में कोई व्यावहारिक महत्व नहीं है। कतब्य के पालन के जमाव में मौलिक अधिकारों का कोई अस्तित्व नहीं है। अकारण ही लाखों लोगों की चीन में हत्या की गयी है। विधि

विश्वास पर कोई प्रतिबंध नहीं है। हर कोई अपने धर्म का प्रचार कर सकता है। राज्य चर्च के नियंत्रण से स्वतंत्र है (अनुच्छेद 47)। किसी व्यक्ति के जीवन एवं स्वतंत्रता का अतिक्रमण नहीं किया जा सकता है (अनुच्छेद 47)। फौजदारी मामला में विधि के अनुसार ही किसी व्यक्ति को नजर बंद किया जा सकता है। किसी व्यक्ति को ऐसे किसी कार्य के लिए दण्डित नहीं किया जा सकता है जो किये जाने के समय अपराध न माना जाता हो (अनुच्छेद 48 एवं 49)। प्रत्येक व्यक्ति को यात्रा के समक्ष अपनी रक्षा का अधिकार है। परंतु शासन को स्वास्थ्य एवं देश की सुरक्षा की दृष्टि से प्रतिबंध लगाने का अधिकार भी दिया गया है (अनुच्छेद 51)। घरा के क्षत्र बांटा जा सकता है। इसी प्रकार पशु एवं पत्र व्यवहार की गोपनीयता का अतिक्रमण निषिद्ध है लेकिन देश की सुरक्षा हेतु इसे सीमित या निलम्बित किया जा सकता है (अनुच्छेद 52)।

प्रत्येक नागरिक की रक्षा के लिए गणराज्य कृतव्यवस्था है। किसी नागरिक को नागरिकता के अधिकार से वंचित नहीं किया जा सकता और न उस प्रत्यावर्तित ही किया जा सकता है। उत्तराधिकार एवं स्वास्थ्य रक्षा की प्रत्याभूति दी गयी है। माताओं एवं बच्चों को विशेष संरक्षण प्रदान किया गया है। परिवार को मायता प्रदान की गयी है तथा उसे सामाजिक संरक्षण प्रदान किया गया है। विवाह एवं मातृत्व तथा पारिवारिक सम्बन्धों को विधि द्वारा नियमित किये जाने की व्यवस्था है (अनुच्छेद 58)।

कृतव्यवस्था—देश की सुरक्षा प्रत्येक नागरिक का अधिकार एवं सर्वोच्च कृतव्यवस्था है। सांविधिक पदा का पूर्ण निष्ठा से सम्पादन, संविधान एवं विधि का पालन, समाज की भौतिक समृद्धि में सामर्थ्यनुसार योगदान प्रत्येक नागरिक का कृतव्यवस्था है। संविधान द्वारा प्रदत्त स्वतंत्रताओं एवं अधिकारों को मनमाने ढंग से कम या सीमित करना अवधानिक एवं दण्डनीय अपराध माना गया है और इनके संरक्षण के लिए यायिक सुरक्षा की व्यवस्था है। अधिकारों के संरक्षण का दायित्व 'यायिक' का है।

सोवियत रूस एवं चीन के संविधानों द्वारा प्रदत्त अधिकारों की तुलना में यूगोस्लाविया के संविधान द्वारा अधिक स्वतंत्रताएँ प्रदान की गयी हैं। यूगोस्लाविया में इनका अतिक्रमण नहीं किया जा सकता है और न विधियों द्वारा ये सीमित ही की जा सकती हैं। अधिकारों की रक्षा के लिए 'यायिक' संरक्षण भी प्राप्त है। परंतु यूगोस्लाविया में सोवियत रूस एवं चीन की भांति एकमात्र दल साम्यवादी दल ही है। वहाँ पश्चिमी ढंग का लोकतंत्र नहीं है। अतः इन स्वतंत्रताओं की वास्तविकता में संदेह है। सोवियत रूस की भांति यूगोस्लाविया के संविधान में अधिकारों की पूर्ति हेतु आवश्यक स्थिति का उल्लेख नहीं है।

34

भारत में मौलिक अधिकार' [FUNDAMENTAL RIGHTS IN INDIA]

भारतीय संविधान में मौलिक अधिकारों एवं नीति निर्देशक तत्वों पर पृथक् पृथक्—तृतीय एवं चतुर्थ—अध्याय हैं। इस सम्बन्ध में भारतीय संविधान निर्माता अमेरिकी अधिकार पत्र, फ्रेन्च मानव अधिकारों की घोषणा एवं आयरिश संविधान (1935 ई.) से प्रभावित थे।¹ संविधान निर्माणकाल के मध्य (1948 ई.) में ही संयुक्त राष्ट्र संघ ने मानवीय अधिकारों सम्बन्धी घोषणा पत्र को स्वीकार किया था। कांग्रेस उदारवादिया, राष्ट्रीय जीवन के समस्त नरमदलीय क्षेत्रों एवं धार्मिक अल्पसंख्यकों—मुसलमानों सिक्खों, ईसाइयों—ने संविधान में मौलिक अधिकारों के उल्लेख को अल्पसंख्यकों के अधिकारों की रक्षा एवं बहुसंख्यक के विश्वास हेतु वांछनीय माना था।² संविधान सभा के सभी पक्षों ने भी संविधान में मौलिक अधिकारों के उल्लेख का स्वागत किया था। संविधान-निर्माताओं ने तीन अर्थ कारणों से मौलिक अधिकारों को संविधान में लिपिबद्ध करने का निणय लिया था—प्रथम, ब्रिटिशकालीन निरक्षरता एवं असमानता सम्बन्धी अनुभव, द्वितीय, जाति प्रथा के परिणामस्वरूप अछूतों की दयनीय स्थिति, एवं तृतीय, भारत में विभिन्न धार्मिक, भाषायी एवं जातीय (racial) अल्पसंख्यकों का अस्तित्व तथा उनके सांस्कृतिक अधिकारों की सुरक्षा की आवश्यकता।

भारतीय संविधान के अंतर्गत प्रत्येक नागरिक को निम्नलिखित मौलिक अधिकार प्राप्त हैं

(1) समानता का अधिकार (Right to Equality) अनुच्छेद 14 से 18 तक।

1 भारतीय संविधान, अध्याय 3, अनुच्छेद 12 से 32 तक।

2 द्वितीय विश्वयुद्धोत्तरकालीन वर्षों एवं जापानी संविधानों का भी प्रभाव पड़ा है। स्मरणीय है कि वर्षों एवं भारत की समस्याएँ बहुत कुछ समान थीं। जापानी संविधान पर अमेरिका का विशेष प्रभाव था।

3 Pylee, M V *India's Constitution*, p 79

- (2) स्वतंत्रता का अधिकार (Right to Freedom)—अनुच्छेद 19 से 22 तक।
- (3) शोषण के विरुद्ध अधिकार (Right against Exploitation)—अनुच्छेद 23 एवं 24।
- (4) धार्मिक स्वतंत्रता का अधिकार (Right to Freedom of Religion)—अनुच्छेद 25 से 28 तक।
- (5) सांस्कृतिक एवं शैक्षणिक अधिकार (Cultural and Educational Rights)—अनुच्छेद 29 एवं 30।
- (6) सम्पत्ति का अधिकार (The Right to Property)—अनुच्छेद 31, 31 (अ) एवं अनुच्छेद 31 (ब)।
- (7) संवैधानिक उपचारों का अधिकार (The Right to Constitutional Remedies)—अनुच्छेद 32।

समानता का अधिकार

इस अधिकार का अर्थ है कि—

(1) प्रत्येक नागरिक विधि की दृष्टि में समान है तथा सभी की विधि का समान संरक्षण प्राप्त है।⁴

(2) सामाजिक मनोरंजन के स्थानों पर जाने एवं सामाजिक कुओं तालाबों, घाटों, सड़कों के प्रयोग करने तथा राज्य के अंतर्गत किसी पद या नियुक्ति के सम्बन्ध में किसी भी नागरिक के साथ रक्त, वर्ण, जाति, लिंग एवं जन्मस्थान के आधार पर कोई अयोग्यता, दायित्व, प्रतिष्ठा या प्रतिवन्ध नहीं लगाया जा सकता।⁵ अस्पृश्यता को निषिद्ध करते हुए उसके आधार पर भेदभाव को अपराध घोषित किया गया है।

(3) सैनिक एवं शैक्षणिक उपाधियों को अपराध घोषित किया गया है।⁶ उपाधि प्रदान नहीं की जा सकती और न कोई भारतीय किसी विदेशी राज्य से कोई उपाधि ही स्वीकार कर सकता है। इसी प्रकार भारत सरकार के सेवारत विदेशी कमचारियों द्वारा बिना राष्ट्रपति की अनुमति के विदेशी राज्यों द्वारा प्रदत्त उपाधियाँ स्वीकार नहीं की जा सकती हैं।⁶

⁴ अनुच्छेद 14 (5) व 15 16

⁵ अनुच्छेद 17।

असद ने इस संवैधानिक प्रावधान को और अधिक स्पष्ट कर दिया है। इसके अनुसार जो स्थान दुकान या सेवाएँ सामान्य जनता के लिए खुली हुई हैं, वे अनुसूचित जातियों के लिए भी खुली हैं तथा अनुसूचित जातियों के इन अधिकारों में हस्तक्षेप करने वाले कार्य को दण्डनीय अपराध माना गया है तथा अपराधी को 6 माह का कारावास या 500 रु तक का जुर्माना या दोनों दण्ड दिये जा सकते हैं।

⁶ अनुच्छेद 18

समानता का अधिकार असीमित नहीं है। कुछ राज्यों या म्यानीय क्षेत्रों में नोकरी सम्बंधी आवासी योग्यता निर्धारित करने एवं अनुसूचित जातियों के लिए स्थान सुरक्षित करने का अधिकार संसद को प्राप्त है। सावजनिक स्थानों में जाने के समान अधिकार के अंतर्गत स्त्रियां एवं बच्चा के लिए विशेष व्यवस्था करने का अधिकार राज्य को प्राप्त है और उसे इस अधिकार से वंचित नहीं किया जा सकता।⁷ इसका अतिरिक्त इस अधिकार के कारण धार्मिक सम्प्रदायों की प्रबन्धकारिणी के सदस्यों एवं अन्य पदाधिकारियों पर धर्म के अनुयायी होने पर कोई प्रतिबंध नहीं लगाया जा सकता है।⁸ प्रथम संवैधानिक संशोधन द्वारा इस अधिकार के सम्बंध में यह व्यवस्था की गयी है कि समता के अधिकार के फलस्वरूप सामाजिक एवं शैक्षणिक दृष्टि से पिछड़े वर्गों एवं नागरिकों या परिगणित जातियों और जनजातियां हेतु विशेष प्रावधान करने के राज्य के प्रयत्नों पर कोई प्रतिबंध नहीं लग जाता है।⁹ मद्रास उच्च न्यायालय द्वारा तकनीकी शिक्षा संस्थाओं में विशेष जातियों एवं समुदायों के लिए स्थान सुरक्षित करने वाले मद्रास राज्य के शासकीय आदेश को अवैधानिक घोषित कर दिये जाने पर यह संशोधन पारित किया गया था।¹⁰ समता के मौलिक अधिकार में उल्लिखित 'विधि के समक्ष समानता' शब्दावली को डायसी द्वारा उल्लिखित ब्रिटिश 'विधि के शासन' के सिद्धांतों से ग्रहण किया गया है। इसका अर्थ निरंकुश शासन का अभाव एवं विधिक समानता अर्थात् प्रशासकीय विधि का अभाव है। प्रत्येक नागरिक चाहे उसकी स्थिति कुछ भी क्यों न हो, एक ही विधि के अधीन है एवं उसी के द्वारा शासित है। 'विधि का समान संरक्षण' (equal protection of law) शब्दावली अमेरिका के 14वें संवैधानिक संशोधन की उपधारा में से उद्धृत की गयी है। अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय ने इसकी व्याख्या करते हुए कहा है कि 'सब व्यक्तियों को सुख एवं सम्पत्ति प्राप्त करने तथा उसका उपयोग करने का समान अधिकार है। उन्हें अपने व्यक्तित्व एवं सम्पत्ति के संरक्षण के लिए न्यायालयों एवं न्यायों के प्रतिकार तथा अनुबंधों के नियमबद्ध हेतु न्यायालय की शरण लेने का समान अधिकार होने चाहिए। किसी व्यक्ति के कार्यों पर ऐसे कोई प्रतिबंध नहीं होने चाहिए जो समान परिस्थितियों में किसी अन्य व्यक्तियों पर न लगाये जायें तथा समान व्यवसाय एवं परिस्थितियों में अन्य लोगों पर आरोपित आर्थिक या कर भार से अधिक कर भार आरोपित नहीं किया जाना चाहिए। फौजदारी न्याय के प्रशासन में किसी व्यक्ति को

7 अनुच्छेद 16 (3) (4)

8 अनुच्छेद 15 (3)

9 अनुच्छेद 16 (5)

10 प्रथम संशोधन 1951 ई अनुच्छेद 15 (4)

11 *Champakaran Dorairajan vs State of Madras*, A I R 1951 226

समान अपराध के लिए दूसरे से मिन अथवा अधिक दण्ड नहीं दिया जाना चाहिए।¹²

विधि के समक्ष समानता एवं 'विधि का समान संरक्षण' दोनों दावावलिया का उद्देश्य स्थिति (Status) एवं अवसर (Opportunity) की समानता स्थापित करना है। 'विधि के समक्ष समानता' वाक्यांश नकारात्मक समानता सम्बन्धी दावा-सम है, जबकि 'विधि का समान संरक्षण' सकारात्मक या स्वीकारात्मक अर्थों में समानता का आश्वासन है।

अनुच्छेद 14 द्वारा राज्य के भेदभाव सम्बन्धी कार्यों पर प्रतिबन्ध लगाया गया है लेकिन व्यक्ति के कार्यों पर कोई प्रतिबन्ध नहीं है। व्यक्तिगत फर्मों में काम करने वाले कर्मचारियों के साथ यदि मालिक के द्वारा कोई भेदभाव किया जाता है तो इस प्रकार के विभेद संरक्षा के लिए किसी प्रकार के 'व्यापिक संरक्षण' की कोई व्यवस्था नहीं है। यदि इस प्रकार के वैयक्तिक कार्यों सम्बन्धी भेदभाव के बारे में हस्तक्षेप की कोई व्यवस्था होती तो व्यक्ति की स्वतन्त्रता अत्यधिक सीमित हो जाती और मौलिक अधिकार स्वयं में ही महत्वहीन हो जाते। यह इसका संकेत है कि व्यक्तिगत एवं सामाजिक हितों की सीमाएँ होती हैं। व्यक्तिगत हित जहाँ सामाजिक हित का अति प्रमण करने लगता है वही संविधान निर्माताओं ने राजकीय हस्तक्षेप की व्यवस्था की है उदाहरणार्थ, अस्पृश्यता को संविधान में दण्डनीय अपराध घोषित किया गया है।

स्वतन्त्रता का अधिकार स्वतन्त्रता के अधिकार के अंतर्गत प्रत्येक नागरिक को निम्नलिखित स्वतन्त्र प्रदान की गयी है

- (अ) भाषण एवं विचार-अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता।
- (ब) बिना धन शांतिपूर्वक सम्मेलन करने की स्वतन्त्रता।
- (स) समुदाय या संघ बनाने की स्वतन्त्रता।
- (द) भारत के किसी भी भाग में निवास करने एवं बस जाने की स्वतन्त्रता।
- (इ) सम्पत्ति के अर्जित करने, रखने एवं विक्रय करने की स्वतन्त्रता।
- (ई) कोई वस्तु अथवा व्यापार वाणिज्य या कारोबार करने की स्वतन्त्रता।¹³

उपर्युक्त स्वतन्त्रताओं के दुरुपयोग को रोकने के लिए संविधान द्वारा साव-मौलिक रूप में इन पर कई प्रकार के प्रतिबन्ध लगाये हैं।

भाषण एवं विचार अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता पर सात प्रतिबन्ध हैं। मूल

12 Quoted in D N Banerjee
1960 pp 55 60

13 अनुच्छेद 19 (1)

संविधान में केवल चार प्रतिबंध ही थे। प्रथम संशोधन (1951) के द्वारा तीन अन्य प्रतिबंधों को और जोड़ दिया गया है। ये प्रतिबंध हैं राज्य की सुरक्षा, विदेशी राज्यों के साथ मैत्रीपूर्ण सम्बंध, सार्वजनिक व्यवस्था, शिष्टता एवं सदाचार या नैतिकता, 'यायालय का अपमान करना या उसे बदनाम करने के प्रयत्न एवं हिंसात्मक क्रियाओं को उभारना। किसी व्यक्ति के भाषण एवं विचार अभिव्यक्ति पर उपर्युक्त स्थितियों में राज्य को उचित प्रतिबंध लगाने का अधिकार प्राप्त है।¹⁴ स्मरणीय है रमेश थापर बनाम मद्रास राज्य विवाद¹⁵ में सर्वोच्च 'यायालय ने यह निर्णय दिया है कि जब तक भाषण एवं विचार-अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता का लक्ष्य राज्य की सुरक्षा को समाप्त करना और राज्य को उखाड़ फेंकना नहीं है, तब तक प्रतिबंध निर्धारित करने वाली विधि को उचित प्रतिबंध नहीं माना जा सकता। इस व्याख्या के अनुरूप सर्वोच्च 'यायालय एवं कुछ उच्च 'यायालयों ने अपने निर्णयों में यह मत व्यक्त किया है कि अनुच्छेद 19 (2) द्वारा निर्धारित सीमाओं के अंतर्गत व्यक्तिगत हत्याओं एवं असन्तोष को बढ़ावा देने वाले कार्यों को सीमित नहीं किया जा सकता। इस कठिनाई को दूर करने के लिए प्रथम संवैधानिक संशोधन के माध्यम से सार्वजनिक व्यवस्था एवं हस्तक्षेप के अर्थ आधारे को अनुच्छेद 19 (2) में और जोड़ दिया गया है। इस संशोधन से शासन को हस्तक्षेप के अधिकार अवसर प्राप्त हो गये हैं परंतु फिर भी प्रतिबंध के औचित्य सम्बंधी परीक्षण का अवसर 'यायापालिका को ही प्राप्त है।

विचारों की अभिव्यक्ति के अंतर्गत ही प्रेस की स्वतंत्रता प्राप्त है। कोई पृथक् प्रत्याभूति इस सम्बंध में संविधान द्वारा प्रदान नहीं की गयी है। इसकी तीव्र आलोचना की गयी है। इस सम्बंध में डा. अम्बरकर का यह मत था कि 'प्रेस फ्रीडम' पृथक् व्यक्ति नहीं है। सम्पादक एवं प्रेस के मैनेजर सभी नागरिक होते हैं। अतः पृथक् रूप में प्रेस की स्वतंत्रता की आवश्यकता नहीं है और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता में ही प्रेस की स्वतंत्रता भी निहित है।

संविधान ने अधीन सार्वजनिक व्यवस्था एवं नैतिकता के हित में राज्य को सम्मेलन करने एवं समुदाय निर्माण की स्वतंत्रता पर उचित प्रतिबंध लगाने का अधिकार प्राप्त है।¹⁶ किसी भी नागरिक को उसकी इच्छा के विरुद्ध किसी समुदाय या संगठन का सदस्य बनाने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता। सर्वोच्च 'यायालय ने मद्रास राज्य बनाम जी एस राव (1952) नामक विवाद में यह मत व्यक्त किया है कि इस स्वतंत्रता पर उस समय तक प्रतिबंध नहीं लगाया जा सकता जब तक कि प्रतिबंध के आधारों को किसी 'यायिक अधिकारों के द्वारा समुचित जांच न हो

14 अनुच्छेद 19 (2)

15 *Ramesh Thappar vs State of Madras*, A I R 1950 S C 124

16 अनुच्छेद 19 (3) एवं (4)

जाय। सविधान के अनुरूप भारत में स्वतन्त्रतापूर्वक घूमने, किसी भाग में निवास करने एवं स्थायी रूप से बस जाने तथा सम्पत्ति अर्जित करने, रखने एवं बेचने पर सामान्य जनता अथवा किसी अनुसूचित जनजाति के हितों की रक्षाएँ राज्य को उचित प्रतिबंध लगाने का अधिकार है। लेकिन जम्मू-कश्मीर राज्य के सम्बंध में राज्य की यह शक्ति सीमित है। वहाँ गैर कश्मीरियों को भूमि खरीदने का कोई अधिकार नहीं है। व्यवसाय की स्वतन्त्रता पर भी सावजनिक हित में राज्य द्वारा उचित प्रतिबंध लगाये जा सकते हैं और कुछ व्यवसायों के सम्बंध में व्यावसायिक एवं तकनीकी योग्यताएँ भी निर्धारित की जा सकती हैं। राज्य का स्वयं या राज्य-स्वामित्व या उसके अधीन निगम द्वारा नियंत्रित व्यापार उद्योग या सेवा के स्वामित्व को स्वयं लेने या संचालन को स्वयं ग्रहण करने के अधिकार हैं। ऐसी स्थिति में सम्बंधित उद्योगों से राज्य कुछ नागरिकों को आशिक या पूर्णरूपेण पृथक् कर सकता है। उद्योग एवं व्यवसाय की स्वतन्त्रता को नियंत्रित करने की शक्ति का 1951 के प्रथम संवैधानिक संशोधन द्वारा काफी विस्तार कर दिया गया है। इसके फलस्वरूप व्यवसायों एवं उद्योगों के राष्ट्रीयकरण का मार्ग खुल गया है।

व्यवसाय व्यापार एवं वाणिज्य सम्बंधी स्वतन्त्रता का मौलिक अधिकार स्वीकार करने के सम्बंध में सविधान सभा के सदस्यों में काफी संदेह व्याप्त था। आयरलैण्ड एवं स्विट्जरलैण्ड ही अल्प संख्या में देश हैं जहाँ पर व्यवसाय सम्बंधी स्वतन्त्रता को मौलिक अधिकार माना गया है। सविधान में तत्सम्बंधी व्यवस्था देश के जटिल सामाजिक स्वरूप की दृष्टि से उचित ही है। भारत में व्यवसायों का आधार जाति प्रथा रही है। ऐसी स्थिति में व्यावसायिक स्वतन्त्रता के लिए संवैधानिक संरक्षण की विशेष रूप से आवश्यकता थी।

सविधान के अनुसार¹⁷ किसी व्यक्ति को उस समय तक दण्डित नहीं किया जा सकता जब तक कि उसने किसी विधि का उल्लंघन न किया हो तथा अपराध के लिए किसी व्यक्ति का प्रचलित विधि द्वारा प्रस्तावित दण्ड से अधिक दण्ड नहीं दिया जा सकता। एक ही अपराध के लिए किसी व्यक्ति को दो बार दण्डित नहीं किया जा सकता है। अमरियुक्त को स्वयं अपने विरुद्ध गवाही देने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता। अनुच्छेद 21 के अनुसार व्यक्तियों को उनके जीवन एवं वैयक्तिक स्वतन्त्रता से विधि द्वारा स्थापित व्यवस्था (procedure established by law) से ही वंचित किया जा सकता है, न कि अन्य किसी प्रकार से। सविधान के मूल प्रारूप में विधि को उचित प्रक्रिया' (due process of law) द्वारा ही किसी व्यक्ति को जीवन

17 Articles 20-22

18 Article 20

एव स्वतन्त्रता से वचित करने की व्यवस्था थी। लेकिन बाद में 'विधि की प्रक्रिया' के स्थान पर 'विधि द्वारा स्थापित व्यवस्था' शब्दावली का प्रयोग किया गया। प्रारूप निर्मात्रों परिपद में इस परिवर्तन के दो कारण दिये हैं। प्रथम, वैयक्तिक स्वतन्त्रता शब्द केवल 'स्वतन्त्रता' शब्द की अपेक्षा अधिक निश्चित है एव विस्तृत व्याख्या सम्भव नहीं है। द्वितीय, 'विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया' बिल्कुल स्पष्ट है। स्मरणीय है कि 'विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया शब्दावली' का प्रयोग जापान के संविधान (1946) में किया गया है, जबकि ब्रिटिश एव अमेरिकी संविधानों में 'विधि की उचित प्रक्रिया' वाक्यांश ही पाये जाते हैं। देश के विभाजन के पश्चात् संविधान सभा के अधिकांश सदस्यों में 'व्यक्तिगत स्वाधीनता' की अपेक्षा राष्ट्रीय एकता के लिए 'सामाजिक नियंत्रण' को स्थापित करने की चिन्ता अधिक दिखायी देती थी। अतः 'विधि की उचित प्रक्रिया' के स्थान पर 'विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया' शब्दावली को मायता दी गयी है। इसके फलस्वरूप अयायपूर्ण विधियों के सम्बन्ध में 'यायालय हस्तक्षेप' करने से वचित हो गया है। संविधान सभा ने 'विधि की स्थापित प्रक्रिया' को दो अर्थ कारणों से भी स्वीकार किया है। प्रथम 'विधि की उचित प्रक्रिया' वाक्यांश का अर्थ अस्पष्ट है, द्वितीय, वे 'यायालिका को तृतीय सदन नहीं बनाना चाहते थे। आंग्ल-संक्रान्त देशों में 'विधि की उचित प्रक्रिया' शब्दावली का निश्चित अर्थ विकसित हो चुका है। इस अर्थ के अनुसार इस शब्दावली में वैयक्तिक स्वतन्त्रता का अभाव निहित है, जैसे कि किसी भी व्यक्ति की बिना वारण्ट के तलाशी नहीं ली जा सकती, न्यायालय में समीक्षा का अधिकार प्राप्त है, नागरिकों को प्रत्येक मामले में खुशी अदालत में विचार का अधिकार है और यदि कोई विधि इन व्यवस्थाओं का उल्लंघन करती है तो 'यायालय उसे अवधानिक घोषित कर सकती है। संक्षेप में 'विधि की उचित प्रक्रिया' से अर्थ प्राकृतिक गाय के सर्वमान्य स्वीकृत सिद्धांतों से है। इन स्वीकृत सिद्धांतों के अनुसार सम्बन्धित विधि की निहित अच्छाई एव बुराई की समीक्षा की जाती है। संयुक्त राज्य अमेरिका में 'विधि की उचित प्रक्रिया' शब्दावली की कमी पूर्णरूपेण परिभाषा नहीं की गयी है। लेकिन सामान्यतः इसका स्पष्ट अर्थ यह है कि प्रत्येक अभियुक्त को सफाई का अवसर दिया जाना चाहिए, बलपूर्वक अपराधी से अपराध की स्वीकृति नहीं ली जानी चाहिए, खुले यायालय में निष्पक्ष रीति से मुकद्दमा की सुनवाई होनी चाहिए तथा प्रत्येक अपराधी का विधिक सहायता उपलब्ध होनी चाहिए। इसके अतिरिक्त विधि उचित होनी चाहिए और मनमाने ढंग से निर्मित नहीं होनी चाहिए। स्मरणीय है संयुक्त राज्य अमेरिका में सर्वोच्च 'यायालय' ने 'विधि की उचित प्रक्रिया' शब्दावली का ऐसा अर्थ किया था जिसके फलस्वरूप धर्मिका एव अन्य सामाजिक विधियों को सर्वोच्च 'यायालय' ने अवधानिक घोषित किया था। भारतीय संविधान निर्माता इस प्रकार की स्थिति से बचना चाहते थे अतः उन्होंने 'विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया' का प्रयोग किया है इसके फलस्वरूप वैयक्तिक

स्वतन्त्रता सम्बन्धी अंतिम निणय के अधिकार न्यायपालिका को प्राप्त न होकर व्यवस्थापिका को प्राप्त हो गये हैं।¹⁹ उपरोक्त अनुच्छेद में विधि मुख्य शब्द है। 'विधि' शब्द का इस अनुच्छेद के सन्दर्भ में क्या अर्थ है ? राज्य निर्मित विधि, प्राकृतिक या मौलिक विधि। सर्वोच्च न्यायालय के अनुसार 'विधि की स्थापित प्रक्रिया से स्थापित राज्य विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया से ही है।'²⁰

अनुच्छेद 22 द्वारा स्वेच्छित गिरफ्तारी एवं नजरबंदी के विरुद्ध यह व्यवस्थाएँ की गयी हैं कि प्रत्येक व्यक्ति को नजरबंदी किये जाने के शीघ्रातिशीघ्र बंदी बनाये जाने के कारणों से अवगत किया जाय एवं अपनी पसंद के वकील से परामर्श करने एवं वचाव की सुविधा प्रदान की जानी चाहिए। इसके अतिरिक्त गिरफ्तारी के 24 घण्टे के अंदर ही निकटस्थ दण्डाधिकारी के समक्ष सम्बंधित बंदी को प्रस्तुत किया जाना चाहिए। इससे अधिक समय के लिए बंदी को मजिस्ट्रेट की आज्ञा पर ही हिरासत में रखा जा सकता है।²¹ उपरोक्त अधिकारों के दो अपवाद हैं। यह अधि कार प्रथम, उन व्यक्तियों को प्राप्त नहीं होता है जो शत्रु राज्यों से सम्बंधित होते हैं और द्वितीय जिन्हें किसी निवारक निरोध विधि अधिनियम के अंतर्गत बंदी बनाया जाता है। निवारक निरोध अधिनियम के अंतर्गत किसी बंदी को तीन माह से अधिक समय तक बिना मुकद्दमा चलाये बंदी नहीं रखा जा सकता। लेकिन परामर्शदायी परिषद द्वारा नजरबंदी के काल में वृद्धि की स्तुति किये जाने पर उसमें वृद्धि की जा सकती है। इस परामर्शदायी परिषद में उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के समान योग्य व्यक्ति सदस्य होते हैं। सदस्य को विधि बनाकर किसी भी व्यक्ति की नजरबंदी को बढ़ाने का अधिकार प्राप्त है। सदस्य को परामर्शदायी परिषद द्वारा नजरबंदी के मामला की छानबीन सम्बन्धी पद्धति को विधि द्वारा निर्धारित करने का अधिकार है। सावजनिक हित में नजरबंदी अधिकारी नजरबंदी के कारणों को न बताने का अधिकार रखता है।

अनुच्छेद 22 समझौते का परिणाम था। 'विधि की उचित प्रक्रिया' शब्द वली को लेकर विधान सभा के सदस्यों में दो गुट हो गये थे। श्री कन्हैयालाल मणिकलाल मुंशी 'विधि की उचित प्रक्रिया' शब्द के प्रयोग के समर्थक थे तो श्री अल्लादी कृष्णास्वामी अय्यर 'विधि की स्थापित प्रक्रिया' के प्रयोग के समर्थक थे। डॉ॰ अम्बेडकर का इस सम्बन्ध में कोई दृष्टिकोण नहीं था। 'विधि की स्थापित प्रक्रिया' के समर्थकों को सन्तुष्ट करने के लिए अंततः अनुच्छेद 22 में 'विधि की उचित प्रक्रिया' की मूल धारा के स्थान पर उसे स्वीकार किया गया।

19 A K Gopalan vs State of Madras, A I R 1950 S C 27
20 अनुच्छेद 22 (1) तथा (2)
21 अनुच्छेद 22 (4), (5), (6) एवं (7)

भारतीय संसद द्वारा प्रथम निवारक निरोध अधिनियम (Preventive Detention Act) 1950 ई. में प्रारम्भ में केवल एक वर्ष के लिए पारित किया था। 1951 ई. में उसे संशोधन अधिनियम (Amending Act, 1951) द्वारा एक वर्ष के लिए और बढ़ा दिया गया। इस अधिनियम द्वारा सभी नजरबंदी मामला को परामशदायी परिषद के समक्ष विचार हेतु प्रस्तुत करना आवश्यक कर दिया गया था। 1954 ई. तक इस अधिनियम को प्रति वर्ष बढ़ाया जाता रहा और इस वर्ष इस आगामी तीन वर्षों के लिए बढ़ा दिया गया। इसके पश्चात् 1957, 1960, 1963 एवं 1966 ई. में आगामी तीन वर्ष के लिए इसकी वृद्धि की जाती रही है।

संविधान सभा के सदस्यगण वैयक्तिक स्वतन्त्रता सम्बन्धी उपरोक्त व्यवस्थाओं की चर्चा करते समय अत्यधिक सचेत थे। उन्होंने स्वतन्त्रता पर प्रतिबंध सम्बन्धी व्यवस्थाओं की तीव्र आलोचना की है। डा. अम्बेडकर ने इन प्रतिबंधों का समर्थन किया था। उनका मत था कि वर्तमान परिस्थितियों में यह आवश्यक है कि कार्यपालिका ऐसे व्यक्तियों को नजरबंद करे जिनसे सार्वजनिक हित को सकट अथवा देश की सुरक्षा का खतरा उत्पन्न हो सकता हो।²² परन्तु संविधान सभा इस तक से संतुष्ट नहीं हो सकी। सदस्यों ने इसकी तीव्र आलोचना की। यायाधीश बख्शी टेकचंद का मत था कि संसार में कोई ऐसा लिखित संविधान नहीं है जहाँ माघारण स्थिति में मुकुटमा चलाय बिना नजरबंदी की व्यवस्था हो। संविधान का यह भाग उनकी दृष्टि में 'दमन का आगमन एवं वैयक्तिक स्वतन्त्रता का हतना है।'²³ डा. यायाचंद नागव के अनुसार यह हमारी असफलताओं का राजमुकुट है।²⁴ महावीर त्यागी²⁵ ने तो इन प्रतिबंधों का मूलाधिकार का ही निषेध बताया। निवारक निरोध अधिनियमों के अन्तर्गत नजरबंदियों के आकड़ों के अध्ययन से उपरोक्त आलोचनाओं से उत्पन्न शकाओं का एक संभाव्य समाधान हो जाता है। 1950 ई. में 11 हजार व्यक्ति निवारक निरोध अधिनियम के अन्तर्गत नजरबंद थे। 1957 ई. में इनकी संख्या 205 थी जिनमें से काफी व्यक्ति केवल पंजाब राज्य में ही नजरबंद थे। परामशदायी परिषदों ने ऐसे नजरबंदियों में से 60 प्रतिशत व्यक्तियों की मुक्ति के आदेश दिये थे। विगत 25 वर्षों की समीक्षा से यह स्पष्ट है कि भारतीय जनता पर्याप्त वैयक्तिक स्वतन्त्रता का उपयोग करती है। निवारक निरोध अधिनियमों को प्रत्येक राज्य द्वारा पारित किया जाता है। अतः भारत में शासन को दस प्रकार की शक्ति प्रदान न करण एक भूल ही होती। कुछ विचारकों का यह मत है कि 21वें

22 *Constituent Assembly Debates*, V, p. 1529

23 *Ibid*

24 *Ibid*

25 *Ibid*, p. 1547

अनुच्छेद ने गिरफ्तारी के पश्चात व्यक्ति को 'यायिक संरक्षण' से लगभग वंचित कर दिया है।

शोषण के विरुद्ध अधिकार *

संविधान ने मनुष्यों के त्रय विक्रय बेगार एवं इसी प्रकार के बलपूर्वक कार्य लेने के अथवा तरीकों पर प्रतिबंध लगा दिया है और इन व्यवस्थाओं के उल्लंघन को विधि द्वारा दण्डनीय अपराध घोषित कर दिया है।²⁷ लेकिन सार्वजनिक कल्याण के उद्देश्य से राज्य को नागरिकों से अनिवार्य सेवा (compulsory service) प्राप्त करने का अधिकार है। 14 वर्ष से कम आयु के बालकों को कारखाने या खान या सकटपूर्ण सेवा सम्बन्धी कार्य में नहीं लगाया जा सकता है।²⁸ इन अनुच्छेदों की तुलना अमेरिकी संविधान के 13वें संशोधन से कर सकते हैं जिसके द्वारा संयुक्त राज्य अमेरिका में दासता या बलपूर्वक प्राप्त सेवा (involuntary servitude) को समाप्त कर दिया गया है। भारत में हरिजनो या अछूतों से बेगार ली जाती थी। यह व्यवस्था सामंती युग का अवशेष तथा शोषण का कुत्सित रूप थी। धर्म के नाम पर देवदासी प्रथा प्रचलित थी। संविधान निर्माता इन स्थितियों को समाप्त करने के लिए कृत सकल्प थे। इनके रहित हुए 'विधि के समक्ष समानता तथा स्वतंत्रता' के अधिकारी का कोई मूल्य नहीं था। कम आयु के बालकों से भारी एवं सकटपूर्ण सेवा लेना अर्थात् नवीय शोषण है। इससे बालकों का विकास रुक जाता है, वे आचरण भ्रष्ट हो जाते हैं एवं अपराधों की तरफ उन्मुख होते हैं। अतः ये व्यवस्थाएँ वाछनीय हैं और लोक-हितमक स्वतंत्रता का अधिकार*²⁹

इस अधिनियम के अंतर्गत सभी व्यक्तियों को सार्वजनिक व्यवस्था, सदाचार एवं स्वास्थ्य तथा इस अध्याय के अन्य प्रावधानों के अधीन अन्तःकरण की स्वतंत्रता तथा किसी धर्म को अवरोध रूप से मानन, आचरण करने एवं प्रचार करने की समान स्वतंत्रता प्राप्त है। लेकिन इस व्यवस्था का किसी भी वर्तमान विधि के प्रवर्तन पर कोई विपरीत प्रभाव नहीं होगा और न राज्य द्वारा किसी भी आर्थिक, वित्तीय एवं राजनीतिक गतिविधियों का नियंत्रित करने वाली विधियों के निर्माण पर या हिंदुओं की सार्वजनिक धार्मिक संस्थाओं को हिंदुओं के शेष सभी वर्गों के लिए खोलने पर ही कोई प्रतिबंध होगा। इस संदर्भ में सिक्खों, जैनो एवं बौद्धों, सभी को हिंदुओं के

26 Right against exploitation (Articles 23-28)

27 अनुच्छेद 23 (1)

28 अनुच्छेद 23 (2) और अनुच्छेद 24

29 Right to freedom of religion (Articles 25-28)

जगतगत ही मानने की व्यवस्था है। सिक्खों को कृपाण धारण करने एवं उसे लेकर चलने का अधिकार प्रदान किया गया है।³⁰

प्रत्येक धार्मिक सम्प्रदाय या उसके किसी उप सम्प्रदाय को सावजनिक व्यवस्था, सदाचार एवं स्वास्थ्य के अधीन (अ) धार्मिक और दान कार्यों के लिए धार्मिक सस्थाओं की स्थापना एवं उनके संचालन, (ब) धार्मिक कार्यों के प्रबंध, (स) स्थायी एवं अस्थायी सम्पत्ति के अंजन एवं स्वामित्व, तथा (द) विधि के अधीन ऐसी सम्पत्ति को देखभाल करने के अधिकार प्रदान किये गये हैं।³¹ किसी भी व्यक्ति को ऐसा कोई दाय की उत्पत्ति या व्यवस्था के लिए विशेष रूप से विनियुक्त कर दी गयी है।³² राज्य विधि के अधीन पूणत या आंशिक रूप से संचालित किसी शिक्षण सस्था में कोई धार्मिक शिक्षा नहीं दी जा सकती। लेकिन यह व्यवस्था उन शिक्षण सस्थाओं पर लागू नहीं होती है तो राज्य प्रशासन में होते हैं परन्तु जिनकी स्थापना किसी धार्मिक सभ या न्यास द्वारा की जाती है और ऐसी सस्थाओं में धार्मिक शिक्षा की छूट है। इसके अतिरिक्त राज्य से मायता एवं आर्थिक अनुदान प्राप्त किसी भी शिक्षण सस्था या उससे सलग्न स्थान में धार्मिक शिक्षा या धार्मिक उपासना में भाग लेने के लिए किसी विद्यार्थी को बाध्य नहीं किया जा सकता है।³³ उपरोक्त व्यवस्थाएँ पूण धार्मिक स्वतन्त्रता का आश्वासन देती हैं और धर्म निरपेक्षता का आधार हैं। राज्य धर्म के सम्बन्ध में तटस्थ है। लोकतांत्रिक समाज में धर्म निरपेक्षता लोकतांत्रिक समाज की अनिवार्य विशेषता है। भारत में मुस्लिम साम्प्रदायिकता के ताण्डव नृत्य का दुःखद परिणाम भारत का विभाजन था। संविधान निर्माता इसे भूलें नहीं थे। अतः धर्म निरपेक्ष भारतीय लोकतन्त्र के स्थापनाय उपयुक्त प्रावधानों की व्यवस्था की गयी है। सांस्कृतिक एवं शिक्षा सम्बन्धी अधिकार³⁴

भारत में निवास करने वाले नागरिकों के प्रत्येक भाग को जिनकी अपनी भाषा, लिपि एवं संस्कृति है, उन्हें उनके संरक्षण का अधिकार प्राप्त है।³⁵ किसी भी नागरिक को राज्य द्वारा संचालित या सहायता प्राप्त शिक्षण सस्थाओं में धर्म, मूल, वंश, जाति, भाषा अथवा इनमें से किसी आधार पर भी प्रवेश से नहीं रोक जा सकता।³⁶ सभी

30 अनुच्छेद 25 (1) (2)

31 अनुच्छेद 26

32 अनुच्छेद 27

33 अनुच्छेद 28।

34 Cultural and Educational Rights (Articles 29-30)

35 अनुच्छेद 29

36 अनुच्छेद 29 (2)

धार्मिक या भाषायी अल्पसंख्यकों को अपनी शिक्षण संस्थाएँ स्थापित करने का अधिकार है और राज्य ऐसी किसी संस्था के साथ अनुदान देने में धर्म या भाषा के आधार पर किसी प्रकार का कोई भेदभाव नहीं करेगा।³⁷ उपरोक्त प्रावधानों के माध्यम से अल्पसंख्यकों के हितों का संरक्षण किया गया है तथा उन्हें अपनी भाषा, धर्म, लिपि एवं संस्कृति के रक्षण में सहायता दी गई है। इस सम्बन्ध में एक आपत्ति है। भाषायी अल्पसंख्यकों को संस्कृति के संरक्षण का अधिकार दिया जाना सम्भव नहीं है। भाषायी अल्पसंख्यकों को संस्कृति के संरक्षण का अधिकार दिया जाना सम्भव नहीं है। भारतीय इतिहास इसका प्रमाण है। ऐसी शिक्षण संस्थाएँ राष्ट्रीय एकता विरोधी सकती हैं। भारतीय इतिहास का गढ़ बनने और बननी है।

सम्पत्ति का अधिकार³⁸

संविधान सम्पत्ति के अधिकार को स्वीकार करता है और किसी भी व्यक्ति को विधि की सत्ता के बिना उसकी सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जा सकता।³⁹ ताव जनिक उद्देश्य हेतु विधि की सत्ता के अधीन ही सम्पत्ति को क्षतिपूर्ति किये जाने पर अनिवार्य हस्तगत किया जा सकता है। राज्यों द्वारा सम्पत्ति को हस्तगत करने सम्बन्धी विधियाँ राष्ट्रपति को स्वीकृति के लिए प्रस्तुत की जाती हैं एवं उसके पश्चात् ही वे प्रभावी होती हैं। यह व्यवस्था देश में इस प्रकार की विधियों में एकरूपता एवं सम्पत्ति के स्वामियों की राज्य विधानमण्डलों के हस्तक्षेप से रक्षा की दृष्टि से की गयी है।

‘सम्पत्ति का अधिकार’ सबसे अधिक विवादालस्पद रहा है और सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष सम्पत्ति के अधिकार सम्बन्धी विवाद ही सबसे अधिक संख्या में पहुँचे भी हैं। संविधान के दो अनुच्छेद 19 एवं 31 सम्पत्ति से सम्बन्धित हैं। अनुच्छेद 19 के द्वारा एक प्रकार से ‘सम्पत्ति की स्वतन्त्रता’ की व्यवस्था की गयी है। अनुच्छेद 31 उस पद्धति का उल्लेख किया गया है जिसके अनुसार राज्य किसी व्यक्ति को उसकी सम्पत्ति से वंचित कर सकता है। राज्य द्वारा वैयक्तिक सम्पत्ति के अनिवार्य हस्तगत करने की अवस्था में यद्यपि संविधान क्षतिपूर्ति की व्यवस्था करता है परन्तु क्षतिपूर्ति के ‘पायपूष (fair) एवं समुचित (equitable) होने के सम्बन्ध में मौन है। संविधान में केवल यह व्यवस्था है कि क्षतिपूर्ति होगी परन्तु क्षतिपूर्ति की राशि एवं उसके निर्धारण के सिद्धान्तों को निश्चित करने का अधिकार विधानमण्डल को दिया

37 अनुच्छेद 30

38 Right to Property (Articles 31, 32A and 32B)

39 अनुच्छेद 31

गया है। उचित एवं 'यायपूण' शब्दों का प्रयोग जानबूझ कर छोड़ दिया गया था क्योंकि इन शब्दों के प्रयोग से मुकदमेबाजी के बढ़ने की सम्भावना थी। क्षतिपूर्ति के औचित्य एवं अनौचित्य पर विचार करने का अधिकार यायपालिका को न देकर विधानमण्डल को दिया गया है। 'यायालयों को केवल उसी अवस्था में हस्तक्षेप करने का अधिकार है जबकि सम्पत्ति को हस्तगत करने वाली विधि क्षतिपूर्ति की कोई व्यवस्था न करती हो या उसके द्वारा नाममात्र की क्षतिपूर्ति की व्यवस्था की गयी हो। क्षतिपूर्ति सम्बन्धी संवैधानिक व्यवस्था शरणार्थी-सम्पत्ति पर लागू नहीं होती है। कुछ मामलों में क्षतिपूर्ति की नाममात्र की अवस्था में 'यायालयों के हस्तक्षेप पर प्रतिबंध लगा दिया गया है, उदाहरणार्थ, कुछ विधियों के विरुद्ध क्षतिपूर्ति सम्बन्धी संवैधानिक व्यवस्था के उल्लंघन के आधार पर 'यायालय में कोई आपत्ति नहीं उठाई जा सकती है। ये विधियाँ हैं (1) संविधान के क्रियाचयन के समय विधानमण्डल के विचाराधीन विधेयक तथा पारित होने पर राष्ट्रपति के हस्ताक्षरों के लिए सुरक्षित विधेयक⁴⁰, (11) संविधान के क्रियाचयन के 1½ वर्ष पूर्व पारित विधियाँ एवं नवीन संविधान के क्रियान्वयन के तीन माह के अंदर राष्ट्रपति द्वारा स्वीकृत एवं प्रमाणित विधियाँ।⁴¹ संविधान सभा की बहस के दौरान यह स्पष्ट हो गया था कि उपरोक्त प्रावधानों का उद्देश्य उत्तर प्रदेश, बिहार, मद्रास आदि राज्यों के जमींदारी उन्मूलन विधेयकों को संरक्षण प्रदान करना है।

परंतु क्षतिपूर्ति सम्बन्धी उपर्युक्त कठोर प्रावधानों की व्यवस्था जमींदारी उन्मूलन विधेयकों की 'यायालयों के हस्तक्षेप से रक्षा न कर सकी। पटना उच्च 'यायालयों ने सर्वसम्मति से कामेश्वर सिंह बनाम बिहार राज्य⁴² विवाद में निणय देते हुए बिहार जमींदारी उन्मूलन विधेयक (1950) को असंवैधानिक घोषित किया था।⁴³ उच्च 'यायालय ने इस निणय में यह मत व्यक्त किया था कि क्षतिपूर्ति के प्रदान के परीक्षण का अधिकार 'यायालय को इस दृष्टि से प्राप्त है कि सम्बन्धित विधि द्वारा अन्य मौलिक अधिकारों सम्बन्धी प्रावधानों—यथा, अनुच्छेद 14 (समता के अधिकार)—का अतिक्रमण तो नहीं होता है। बिहार जमींदारी उन्मूलन विधेयक को जिन आधारों पर उच्च 'यायालय ने अवैधानिक ठहराया था उन्हें सर्वोच्च 'यायालय ने उचित माना था।⁴⁴

40 अनुच्छेद 31 (4)

41 अनुच्छेद 31 (6)

42 *Kameshwar Singh vs State of Bihar*

43 परंतु इलाहाबाद उच्च 'यायालय ने उत्तर प्रदेश जमींदारी विधेयक एवं नागपुर उच्च 'यायालय ने सी पी (Central Provinces) जमींदारी विधेयक को वैध घोषित किया था।

44 "Article 31(4) does not bar the jurisdiction of the court from enquiring whether the law relating to compulsory acquisition of property is valid to see whether the acquisition has been made for a public purpose."

अनुच्छेद 31 (अ) के द्वारा यह व्यवस्था की गयी है कि राज्य द्वारा किसी भू सम्पत्ति (estate) को हस्तगत करने या हस्तगत भू सम्पत्ति के अधिकारो को सम या परिवर्तित करने अथवा किसी सम्पत्ति का सावजनिक हित में या कुछ समय लिए उचित प्रबंध हेतु उसका प्रबंध अपने हाथ में लेने या दो या अधिक नियमों व सयुक्त करने आदि क अधिकार प्रदान करने वाली विधि को इस आधार पर अवधानिक धोषित नहीं किया जा सकता कि वह अनुच्छेद 14, 19 एवं 31 द्वारा प्रदत्त मौलिक अधिकारों का अतिक्रमण करती है।

अनुच्छेद 31 (ब) के द्वारा नवी अनुसूची जोड़ी गयी है और इसमें उन विधियों का उल्लेख किया गया है जिनकी वैधता को किसी भी यायालय में किसी प्रकार की कोई चुनौती नहीं दी जा सकती और ये विधियाँ किसी यायालय के प्रति कूल निणय या आदेश के होते हुए भी बंध धोषित की गयी है। इन दोनों अनुच्छेदों के फलस्वरूप जमींदारी उन्मूलन सम्बंधी सभी विधियाँ यायालय के क्षेत्राधिकार से स्वतंत्र हो गयी है।

लेकिन प्रथम संवधानिक संशोधन से समस्या का समाधान नहीं हुआ। शी ही यह अनुभव किया जाने लगा कि जमींदारी विधिया के अतिरिक्त अन्य प्रकार के सम्पत्ति को हस्तगत करने के सम्बंध में क्षतिपूर्ति का प्रश्न फिर भी विद्यमान है। शोलापुर स्पिनग एव वीविंग मिल को सरकार ने अपने नियंत्रण में ले लिया था। कारखाने का प्रबंध बहुत बुरी अवस्था में था और प्रबंध मण्डल द्वारा अपनी क्षतियों का दुरुपयोग किया जा रहा था। अगस्त 1949 ई में किसी पूर्व सूचना के बिना ही उनके द्वारा मिल को बंद कर दिया गया था जिसके फलस्वरूप 13000 मजदूर बेरोजगार हो गये थे। सर्वोच्च यायालय ने शोलापुर मिल सम्बंधी इस विवाद में बम्यई उच्च यायालय के निणय को परिवर्तित करते हुए 1953 ई में इमरजेसी प्रोवीजन्स ऑर्डिनेंस 1950 ई को अवध धोषित किया क्योंकि उसमें समुचित क्षतिपूर्ति की व्यवस्था नहीं की गयी थी। इस विवाद में शासन ने यह तक प्रस्तुत किया था कि उसने केवल मिल के प्रबंध को अपने हाथ में ले लिया है अत क्षतिपूर्ति का प्रश्न उत्पन्न ही नहीं होता है। सर्वोच्च यायालय ने राज्य के द्वारा शोलापुर मिल को अपन नियंत्रण में लेना अनुच्छेद 31 (2) के विपरीत माना और शासन के इस कथ को अवधानिक धोषित कर दिया। इस निणय के बड़े दूरगामी परिणाम हुए। सविधान में संशोधन हेतु चतुर्थ संशोधन अधिनियम (1955 ई) पारित किया गया और

31वें अनुच्छेद में एक नवीन उपधारा 2 (ब) जोड़ी गयी। इसके द्वारा निम्न व्यवस्था की गयी

(1) अनिवार्य हस्तगत की जाने वाली सम्पत्ति की क्षतिपूर्ति की घनराशि या तत्सम्बन्धी सिद्धांत को राज्य निर्धारित कर सकता है तथा सम्पत्ति का अनिवार्य हस्तगत करने वाली विधि का अपर्याप्त क्षतिपूर्ति के आधार पर 'यायालया में चुनौती नहीं दी जा सकती है।

(2) शासन द्वारा जब किसी सम्पत्ति के स्वामित्व या तत्सम्बन्धी अधिकार ग्रहण नहीं किये जाते हैं अपितु राज्य केवल प्रबंध सम्बन्धी नियम ही अपनाने का प्रयत्न करता है, जैसा कि शालापुर बीविंग मिल के सम्बन्ध में लिया था, तो यह सम्पत्ति का अनिवार्य हस्तगत करना नहीं माना जायगा और ऐसी अवस्था में किसी प्रकार की क्षतिपूर्ति का कोई प्रश्न उत्पन्न ही नहीं हो सकता।

(3) प्रथम सशोधन के द्वारा जमींदारी उन्मूलन विधियों के 9वीं सूची में शामिल करके उन्हें 'यामिक हस्तक्षेप से सरक्षण प्रदान किया गया था। इस सूची में 6 अन्य विधियों को और जोड़ दिया गया और उनको पूर्ण संवैधानिक सरक्षण प्रदान कर दिया गया। संक्षेप में, सम्पत्ति सम्बन्धी ऐसी विधियों को जिनके द्वारा राज्य किसी सम्पत्ति को अनिवार्य हस्तगत करने या उसकी सम्पत्ति में परिवर्तन की व्यवस्था, कुछ समय के लिए सुप्रबंध हेतु सम्पत्ति को हस्तगत करना या दो या अधिक निगमा का एकीकरण करना या जो प्रबंधका, अधिकर्ताओं सचिवों या निगमों के प्रबंधकों एवं हिस्सेदारों के मतदान अधिकार को सीमित या समाप्त करने की व्यवस्था करती हो, 'यायालया में चुनौती नहीं दी जा सकती। इसके अतिरिक्त अवधि के पूर्व खनिज पदार्थ या तेल के ठेके या लाइसेंस या समझौता को समाप्त करने या उनमें परिवर्तन करने वाली विधियों की वैधानिकता को भी यायालया में चुनौती नहीं दी जा सकती है।

सम्पत्ति के अधिकार को सीमित करने वाला तीसरा महत्वपूर्ण संवैधानिक संशोधन 17वां संशोधन है। इसके द्वारा अनुच्छेद 31 में प्रयुक्त शब्द 'estate' का अर्थ परिवर्तित कर दिया गया और उसके क्षेत्र को विस्तृत करते हुए भूमि सुधार अधिनियमों के अधीन आने वाली रेंटवाड़ी एवं अन्य प्रकार की भू सम्पत्ति को भी उसमें शामिल कर लिया है। 'भू सम्पत्ति' (estate) शब्द के अर्थ के सम्बन्ध में उत्पन्न विवाद के कारण इस संशोधन को पारित करने की आवश्यकता उत्पन्न हुई थी। सर्वोच्च न्यायालय ने एक विवाद⁴⁵ में निम्नलिखित बातें कहकर कृषि सम्बन्धी अधिनियम (Kerala Agrarian Relations Act) को अवैध घोषित कर दिया था। स्मरणीय है कि इस अधिनियम द्वारा सभी मध्यस्थों को समाप्त कर दिया गया था। अतिरिक्त

भूमि को उन कृपको के मध्य वितरित करने की व्यवस्था की गयी थी जिनके पास निर्धारित सीमा से कम भूमि थी तथा भूमि की उच्चतम सीमा निर्धारित कर दी थी। अनुच्छेद 31 (2) की भाषा⁴⁶ ऐसी थी कि उसके कारण यह अनुच्छेद रैयतवादी भूमि पर लागू नहीं होता था। सर्वोच्च न्यायालय के अनुसार उक्त विधेयक अनुच्छेद 14—समानता के अधिकार—का अतिक्रमण करता था। शासन ने इस पर सविधान में 17वां संशोधन कर दिया। इसके द्वारा निम्न व्यवस्थाएँ की गयी हैं

(1) राज्य द्वारा सम्पत्ति को अनिवार्यतः हस्तगत करने पर उसे क्षतिपूर्ति की अपूर्णता के आधार पर न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकेगी। अनुच्छेद की प्रथम उपधारा में तत्सम्बन्धी एक व्यवस्था सयुक्त कर दी गयी।

(2) अनुच्छेद 37 (2) (a) में एक नयी उपधारा जोड़कर मद्रास एव केरल राज्यों में (i) जागीर, इनाम, मुफ्ती एव इसी प्रकार की अन्य अनेक भूमियों एव (ii) रयतवादी वन्दोबस्त के अधीन भूमि को भी भू सम्पत्ति के अंतर्गत माना तथा 9वीं सूची में आवश्यक परिवर्तन किये गये और 144 राज्य भूमि सुधार सम्बन्धी विधेयक को उसमें शामिल किया गया। इससे इन विधियों को 'न्यायालयों के हस्तक्षेप से संरक्षण प्राप्त हो गया।

सम्पत्ति व अधिकार में उपरोक्त संशोधनों की यह बहुरंजित आलोचना की गयी है कि सम्पत्ति के अधिकारों को प्राप्त 'यायिक संरक्षण समाप्त हो गया है। इस आलोचना का परीक्षण गोलकनाथ विवाद में हुआ था।

गोलकनाथ विवाद—9वीं सूची में जोड़े गये उपरोक्त विधेयकों में से दो विधेयकों⁴⁷ को गोलकनाथ एव अन्य ने तीन 'यायिक याचनाओं के माध्यम से 'याया लय में चुनौती दी गयी।⁴⁸ लेकिन उक्त विधियाँ की वैधानिकता का परीक्षण 'याया लय द्वारा उस समय तक नहीं किया जा सकता था जब तक कि 17वाँ संवैधानिक संशोधन बंध था। अतः आवेदक ने इस संशोधन को चुनौती देते हुए कहा कि मौलिक अधिकार पवित्र हैं एव अनुच्छेद 368 के अधीन भारतीय संसद को मौलिक अधिकारों को सीमित या समाप्त करने का अधिकार नहीं है। अनुच्छेद 368 के अधीन पारित संशोधन केवल विधियाँ हैं और सविधानिक अनुच्छेद 13 (2) के अनु

46 Article 31(2) (a) reads—"Where a law does not provide for the transfer of ownership or right to possession of a property to the State or to a Corporation owned and controlled by the State, it shall not be deemed to provide for the compulsory acquisition or acquisition of property, notwithstanding that it deprives any person of his property."

47 Punjab Security of Land Tenures Act, 1953 and Mysore Land Reforms Act, 1953

48 Golaknath vs State of Punjab A I R 1967 S C 1543

सार जो विधि मौलिक अधिकार के विपरीत है वह अवैध है। अतः जो संवैधानिक सशोधन मौलिक अधिकारों का अतिक्रमण करते हैं वे भी अवैध हैं। इसके विपरीत शासन ने यह तक प्रस्तुत किया था कि संवैधानिक सशोधन की वैधता का कोई प्रश्न उत्पन्न नहीं होता क्योंकि संविधान का कोई ऐसा भाग नहीं है जिसमें कि अनुच्छेद 368 के अनुसार सशोधन न किया जा सके। मुख्य 'यायाधीश की अध्यक्षता में सर्वोच्च 'यायालय के 11 'यायाधीशों की पूरी पीठ ने इस विवाद सम्बन्धी पक्ष एवं विपक्ष के तर्कों को सुना था। मुख्य 'यायाधीश श्री सुब्बाराय ने मौलिक अधिकारों को विशिष्ट स्थान देते हुए संसद के अधिकार क्षेत्र से परे घोषित किया। यह नियम 6-5 के बहुमत से दिया गया था। अनुच्छेद 368 के अधीन सशोधन पद्धति को विधायी प्रक्रिया घोषित किया गया और उसे अनुच्छेद 13 (2) के द्वारा निर्धारित सीमा के अधीन माना। फलस्वरूप प्रत्येक संवैधानिक सशोधन को विधि मानते हुए सर्वोच्च 'यायालय ने यह घोषणा की कि अनुच्छेद 13 (2) का अतिक्रमण करने वाली सभी विधियाँ अवैधानिक हैं। अतः 17वें संवैधानिक सशोधन को भी अवैधानिक ठहराया गया। इस प्रकार सर्वोच्च 'यायालय ने शंकर प्रसाद⁴⁹ एवं सरजन सिंह⁵⁰ नामक दो विवादों में दिये गये अपने पूर्व निष्णयों को बदल दिया। इन दोनों विवादों में सर्वोच्च 'यायालय ने मौलिक अधिकारों विरोधी संवैधानिक सशोधन की वैधता को मायता प्रदान की थी। इन निष्णयों का आधार यह था कि अनुच्छेद 13 (2) के अंतर्गत प्रयुक्त शब्द 'विधि' से अथ संवैधानिक विधि से नहीं हैं। 368वें अनुच्छेद में केवल संवैधानिक सशोधन की प्रक्रिया का उल्लेख है। इसके द्वारा संसद को सशोधन करने की शक्ति प्रदान की गयी है। गोलकनाथ विवाद के निष्णय ने संसद को संवैधानिक सशोधनों द्वारा मौलिक अधिकारों में परिवर्तन करने पर प्रतिवन्ध लगा दिया। परंतु सर्वोच्च 'यायालय ने अपने निष्णय में 1950 ई. से 1967 ई. तक हुए सभी संवैधानिक सशोधनों को वैध मानने की घोषणा की। स्मरणीय है कि इस बीच में जमींदारी उन्मूलन एवं भूमि सुधार सम्बन्धी अनेक विधियाँ पारित की गयी थीं। यदि गोलकनाथ विवाद में दिया गया निष्णय पहले से ही प्रभावकारी होता तो देश में अव्यवस्था फैल जाती और अनेक कठिनाइयाँ उत्पन्न हो जाती।

गोलकनाथ विवाद के निष्णय के फलस्वरूप सामाजिक 'याय एवं आर्थिक विकास सम्बन्धी विधियों के निर्माण पर रोक लग जाना स्वाभाविक था। इसका अतिरिक्त 'यायपालिका की शक्ति में संसद की तुलना में वृद्धि हो गयी थी। जनता द्वारा इस स्थिति की तीव्र आलोचना की गयी। सर्वोच्च 'यायालय ने गोलकनाथ विवाद के पश्चात् बका के राष्ट्रीयकरण सम्बन्धी विवाद में निष्णय देते हुए कहा है कि वैधानिक मौलिक

49 *Shankar Prasad Singh Deo vs Indian Union*, AIR 1951 S

50 *Sajjan Singh vs State of Rajasthan*

को बैका क राष्ट्रीयकरण र लिए बाजार मूल्य पर पूरा क्षतिपूर्ति की जानी चाहिए। ससद-सदस्य और उह सारा (goodwill) की भी क्षतिपूर्ति प्राप्त होनी चाहिए। ससद-सदस्य स्व ताप प ने मोलिक अधिकारा को सीमित करने सम्बन्धी एउ विधयन प्रस्तुत किया था। इस स्थिति रा बचल एउ ही समाधान था कि सविधान को संशोधन करके गोलकनाथ विवाद क निणय को निष्प्रभावी कर दिया जाय। कउस्वरूप शासन द्वारा 24व एव 25वें संवधानिक संशोधन प्रस्तुत किय गय।

24वें संशोधन (1971) द्वारा समद को मोलिक अधिकारा सहित सविधान म संशोधन करने की क्षति प्रदान की गयी है। अनुच्छेद 368—सविधान म संशोधन एउ उसकी प्रक्रिया—लेना से इस प्रकार संशोधित किया गया कि मोलिक अधिकारा म भी इस नीति से परिवर्तन एउ संशोधन सम्भव हो सक। संशोधन द्वारा यह भी व्यवस्था की गयी कि समद क दाना मदना द्वारा संशोधन प्रस्ताव पारित होने पर राष्ट्र पति को उम अपनी स्वीकृति अनिवार्यत प्रदान करनी चाहिए। समद का अपनी संव धानिक क्षति क अतमत सविधान क किसी भी भाग या अनुच्छेद का निधारित प्रक्रिया म संशोधित या परिवर्तन करने का अधिकार भी प्रदान किया गया और संवधानिक संशोधन क अनुच्छेद 13 क विपरीत होने पर भी उस यायालय द्वारा अवधानिक घोषित करने पर प्रतिबंध लगा दिया गया। इस संशोधन द्वारा 368वें अनुच्छेद के शीपक म भी परिवर्तन कर दिया गया। मूल शीपक 'सविधान को संशोधित करने की प्रक्रिया को परिवर्तित करने हुए उसका शीपक 'सविधान म संशोधन एउ उसकी प्रक्रिया को संशोधित करने की समद की क्षति रल गिया है।

25व संवधानिक संशोधन क द्वारा निम्न व्यवस्थाए की गयी
(1) राज्य को सावजनिक उद्देश्य से अनिवार्यत हस्तगत किसी सम्पत्ति सम्बन्ध म बाजार-दर से क्षतिपूर्ति देना आवश्यक नहीं है। समद या राज्य विधानमण्ड की विधिया को अंतिम रूप म क्षतिपूर्ति निर्धारित करने का अधिकार दिया गया है और क्षतिपूर्ति की अपर्याप्तता के आधार पर किसी विधि का यायालय म चुनौती नहीं दी जा सकती है।

(2) किसी भी विधि को जिसके द्वारा अनुच्छेद 39 (ब) एव (स) म निहित राज्य के नीति निर्देशक तत्वों सम्बन्धी नीति के क्रिया-बयन की व्यवस्था की गयी हो, अनुच्छेद 14, 19 एव 31 के विपरीत होने पर अनुच्छेद 13 के अधीन अवध घोषित नहीं किया जा सकता। प्रत्येक ऐसी विधि के साथ यह प्रमाणपत्र सलग्न होना चाहिए कि विधि नीति निर्देशक तत्व सम्बन्धी नीति को क्रियावित करने के उद्देश्य से निर्मित की गयी है। राज्यों द्वारा निर्मित सभी विधियों को राष्ट्रपति की स्वीकृति हेतु अनिवार्यत प्रस्तुत करने की व्यवस्था की गयी है।

इस संवधानिक संशोधन की तीव्र आलोचना की गयी। इन दोनों संशोधनों द्वारा गोलकनाथ विवाद के निणय के पूर्व की स्थिति को पुन स्थापित करने का प्रयत्न

किया गया है। जो लोग सम्पत्ति के अधिकार को पवित्र एवं अनुल्लंघनीय मानते हैं उनको इन व्यवस्थाओं से असंतुष्ट होना स्वाभाविक है। सामाजिक हित में राज्य द्वारा सम्पत्ति को हस्तगत करने के अधिकार को सभी स्वीकार करते हैं। क्षतिपूर्ति का प्रश्न विवाद का विषय है। एक तरफ तो बाजार दर पर क्षतिपूर्ति दिये जाने के समर्थक हैं तो दूसरी तरफ साम्यवादी एवं उग्र समाजवादी हैं जो क्षतिपूर्ति देने के विलम्बित विपरीत हैं।

संवैधानिक उपचारों का अधिकार¹

संविधान में केवल मौलिक अधिकारों की व्यवस्था उनकी रक्षा के अभाव में मूल्यहीन है। संविधान के अनुच्छेद 32 के द्वारा मौलिक अधिकारों की रक्षा की व्यवस्था की गयी है। प्रत्येक नागरिक का मौलिक अधिकारों के रक्षण उचित पद्धति के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय में आवेदन का अधिकार प्राप्त है। इन अधिकारों के रक्षण सर्वोच्च न्यायालय को विभिन्न आदेश (Writs)—बन्दी प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus)⁵², परमादेश (Mandamus)⁵³, प्रतिषेध (Prohibition)⁵⁴, अधिकार पृच्छा (Quo Warranto)⁵⁵ एवं उत्प्रेषण (Certiorari)⁵⁶—जारी करने का

51 The Right to Constitutional Remedies (Art 32)

52 बन्दी प्रत्यक्षीकरण का अर्थ 'सशरीर उपस्थित करना' है। ब्रिटिश विधि के अनुसार अनुचित रूप से बन्दी बनाये गये व्यक्ति को इस आदेश के आधार पर मुक्ति पाने का अधिकार है। ब्रिटेन में 14वीं सदी में इस आदेश का उल्लेख मिलता है। 1679 ई. में तो ब्रिटिश संसद ने Habeas Corpus Act पारित किया था। न्यायालयों द्वारा इस आदेश को जारी करने की शक्ति को ब्रिटिश जनता स्वतन्त्रता के लिए आवश्यक मानती है। भारतीय संविधान द्वारा बन्दी प्रत्यक्षीकरण आदेश जारी करने का अधिकार सर्वोच्च एवं उच्च न्यायालयों को प्रदान किया गया है। इस आदेश का उद्देश्य मात्र यही है कि अनुचित रीति से बन्दी बनाये गये व्यक्ति को मुक्त किया जाय।

53 परमादेश (Mandamus) का अर्थ है कि 'हम आज्ञा देते हैं (we order)। इस प्रकार के समादेश के अधीन सर्वोच्च न्यायालय या उच्च न्यायालय किसी व्यक्ति या निकाय को उन कार्यों को करने का आदेश दे सकते हैं जो उनके कर्तव्य होते हैं।

54 प्रतिषेध (Prohibition) का आदेश सर्वोच्च या उच्च न्यायालयों द्वारा अधीनस्थ न्यायालयों के प्राकृतिक विधि के विपरीत कार्यों को रोकने के लिए उनके नाम में जारी किया जाता है।

55 उत्प्रेषण (Certiorari) का आदेश भी अधीन न्यायालयों द्वारा अधीनस्थ न्यायालयों के नाम में जारी किया जाता है। इसका प्रयोग किसी विवाद को अधीनस्थ न्यायालय से उच्च न्यायालय में हस्तान्तरित करने के लिए भी किया जाता है। इसका प्रयोग ऐसे निष्पत्तियों को समाप्त करने के लिए किया जाता है जो सम्बंधित न्यायालय के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत नहीं होते हैं जैसा प्राकृतिक न्याय के विपरीत होते हैं। यह एक अत्यन्त प्राचीन आदेश है।

56 अधिकार पृच्छा (Quo Warranto) का आदेश भी पुराना है। इसका शाब्दिक

अधिकार प्राप्त है। जय 'यायालयों का इन आदेशों को जारी करने की शक्ति प्रदान करने का अधिकार अनुच्छेद 32 (3) के अधीन संसद को प्रदान किया गया है। डा अम्बेडकर के अनुसार, अनुच्छेद 32 की उपरोक्त व्यवस्थाओं के द्वारा मौलिक अधिकार को यथावत रूप प्रदान किया गया है। 'यह अनुच्छेद संविधान की आत्मा एवं हृदय है।' संविधान में सर्वोच्च 'यायालय का 'आदेश (Writs) जारी करने का अधिकार दत्त मौलिक अधिकारों की रक्षा की समुचित व्यवस्था की गयी है। इस प्रकार संविधान द्वारा सर्वोच्च 'यायालय को मौलिक अधिकारों का संरक्षक बनाया गया है। सर्वोच्च 'यायालय को इन सम्बन्ध में मौलिक या प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार प्राप्त हैं। यह आवश्यक नहीं है कि मौलिक अधिकारों के रक्षण पहले उच्च न्यायालय में ही आवेदन किया जाय। सीधे सर्वोच्च 'यायालय में भी आवेदन-पत्र दिया जा सकता है।⁵⁷ विशेष परिस्थितियों में सर्वधानिक उपचारों के अधिकार को निलम्बित किया जा सकता है।⁵⁸ इस प्रकार की तीन विशेष परिस्थितियाँ हैं—बाह्य आक्रमण, आंतरिक विद्रोह एवं राज्या में सर्वधानिक शासन की असफलता। इन स्थितियों में राष्ट्रपति की सफट-काल की घोषणा करने का अधिकार है एवं राष्ट्रपति मौलिक अधिकारों के रक्षण 'यायिक उपचारों के अधिकारों को सफट काल के लिए निलम्बित कर सकता है।⁵⁹ सफट काल में राज्य की स्वतन्त्रता के अधिकार—अनुच्छेद 19 के द्वारा प्रदत्त स्वतन्त्रताएँ—को सीमित करने का अधिकार है। सफट काल की समाप्ति पर ऐसे प्रतिबंध स्वतः ही अप्रभावकारी हो जाते हैं और वे विधियाँ ही प्रभावकारी रह जाती हैं जो मौलिक अधिकारों के विपरीत नहीं होती हैं।⁶⁰ संघीय संसद का सैनिका के लिए मौलिक अधिकारों को सीमित करने का अधिकार है। इसके अतिरिक्त यदि किसी क्षेत्र में सैनिक कानून लागू है तो संसद विधि बनाकर उस क्षेत्र में मौलिक अधिकारों को सीमित कर सकती है।

समीक्षा

संविधान में उल्लिखित मौलिक अधिकारों की तीव्र आलोचना की गयी है। उसका सार अग्रवर्त है

जय 'किस अधिकार से' है ? इस आदेश के द्वारा सर्वोच्च या उच्च 'यायालय किसी व्यक्ति को ऐसे पद पर कार्य करने में रोक सकता है जिसका वह अधिकारी नहीं है और किसी विशेष पद को रिक्त भी घोषित कर सकता है। इस समादेश को जारी करने के सम्बन्ध में 'यायालय को स्वविवेकीय अधिकार प्राप्त हैं।

57 रमेश थापर बनाम मद्रास राज्य में सर्वोच्च 'यायालय ने यही मत व्यक्त किया है।

58 *Ramesh Thappar vs State of Madras* A I R 1950 S C 124

59 अनुच्छेद 32 (4)

60 अनुच्छेद 359

61 अनुच्छेद 358

(1) अनेक महत्वपूर्ण मौलिक अधिकारों—यथा, शिक्षा, काम एवं मौलिक सुरक्षा—का उल्लेख ही नहीं किया गया है।

(2) मौलिक अधिकारों पर निर्धारित विभिन्न प्रतिबंधों के कारण वे सारहीन हो गये हैं। निवारक निरोध बंदीकरण एवं सर्वैधानिक उपचारों को निलम्बित करने सम्बंधी उपबंधों पर विशेष रूप से आपत्ति की जाती है।⁶² अतः अधिकारों के स्पर्शित होने पर तानाशाही के उदय की सम्भावना को अस्वीकार नहीं किया जा सकता। मौलिक अधिकार एक हाथ से दिये गये हैं और दूसरे से वापस ले लिये गये हैं।

(3) मौलिक अधिकार सम्बंधी भाषा अस्पष्ट है। 'यह बताना कठिन है कि व्यक्ति को मौलिक अधिकारों के अन्तर्गत क्या प्राप्त है।' एक आलोचक ने तो मौलिक अधिकारों सम्बंधी अध्याय को 'मौलिक अधिकारों पर प्रतिबंध' की सज्ञा दी है। आइवर जेनिंग्स के अनुसार, 'भारतीय मौलिक अधिकारों की भाषा ठीक नहीं है। उसमें अनेक जटिल बातें हैं और अमेरिकी अधिकार पत्र की भांति वह स्पष्ट एवं सक्षिप्त नहीं है।'

(4) संविधान में अधिकारों के साथ साथ कर्तव्यों का उल्लेख नहीं है।

उपरोक्त आलोचना की समीक्षा वाछनीय है। इस के संविधान की भांति मौलिक अधिकारों के अंतर्गत काम एवं अनिवार्य शिक्षा आदि अधिकारों को शामिल करने में व्यावहारिक कठिनाइयाँ थीं। यदि इन अधिकारों को भी स्वीकार किया गया होता तो इससे राज्य के वित्तीय दायित्वों में असाधारण वृद्धि हो जाती और इस आर्थिक भार को नवोदित स्वतंत्र राज्य के लिए भेल पाना असम्भव था। इसका अतिरिक्त संविधान में राज्य के नीति निर्देशक तत्वों के रूप में इन अधिकारों को स्थान दिया गया है। अतः केवल इतना है कि मौलिक अधिकारों की भांति राज्य के नीति निर्देशक तत्वों की न्यायालया के द्वारा रक्षा की व्यवस्था नहीं की गयी है। निवारक निरोध प्रतिबंध एवं सकट काल में मौलिक अधिकारों को निलम्बित करने की व्यवस्था प्रत्येक लोकतंत्रीय देश में पायी जाती है। इंग्लैंड⁶³ एवं अमेरिका⁶⁴ में भी

62 श्री हरिविष्णु कामथ ने मौलिक अधिकारों को निलम्बित करने की व्यवस्था की तीव्र आलोचना करते हुए कहा है कि इससे समग्रवादी राज्य—पुलिस राज्य—की स्थापना की जा रही है। संविधान सभा ने जब इन प्रतिबंधों को स्वीकार किया था उस समय भी कामथ ने यह कहा था कि 'यह दुःख व शम का दिन है। भारतीय जनता को ईश्वर मदद करे।'—Quoted by M V Pylce *Indian Constitution*, p 136

63 Refer to British Emergency Powers Act 1920

64 संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान के अनुसार अमेरिकी कांग्रेस को प्रत्यक्षीकरण को निलम्बित करने का अधिकार प्राप्त है।

स्थानीय शासन [LOCAL-SELF GOVERNMENT]

अधिकांश आधुनिक राज्य व्यापक क्षेत्रफल एवं विशाल जनसंख्या वाले देश हैं एवं प्रायः सभी राज्यों के कायस्थेन में वृद्धि हो गयी है। केन्द्रीय शासन के लिए पूरे देश की व्यवस्था कर सकना सम्भव नहीं है। अतः सत्ता का विकेन्द्रीकरण सुशासन के लिए वाछनीय हो गया है। केन्द्रीय शासन द्वारा शासन का अर्थ एकरूपता, विलम्ब एवं स्थानीय समस्याओं के समुचित ज्ञान के अभाव में उनके हितों की उपेक्षा है। केन्द्रीकरण के दोषों को दूर करने का विकेन्द्रीकरण ही एकमात्र उपाय है। विकेन्द्रीकरण का यह अर्थ है कि देश में विभिन्न स्तरों पर सत्ता के केन्द्र स्थापित किये जाय। केन्द्रीय सरकार द्वारा केवल राष्ट्रीय महत्व सम्बन्धी मामलों का प्रशासन किया जाना चाहिए तथा स्थानीय, जिला, ग्रामीण एवं नगरीय जनता को अपनी स्थानीय समस्याओं के प्रशासन का अधिकार होना चाहिए। यही स्थानीय शासन है। इसे स्थानीय स्वशासन (Local Self Government), सामुदायिक स्वायत्तता (Communal autonomy) भी कहते हैं। अतः स्थानीय शासन से तात्पर्य जनता के निर्वाचित निकायों द्वारा शासन है। इसका दायित्व किसी जिले या क्षेत्र के निवासियों से सम्बन्धित विधायी एवं कार्यपालक दायित्वों का सम्पादन करना है। इन्हें आवश्यक उपनिषद् बनाने का अधिकार होता है।

स्थानीय शासन का एक अन्य प्रकार भी है। केन्द्रीय शासन द्वारा प्रशासन हेतु स्थानीय अधिकारियों की नियुक्ति की जाती है। ये अधिकारी केन्द्रीय विधियों को लागू करते हैं एवं केन्द्रीय शासन के एजेंट होते हैं तथा उसी के प्रति उत्तरदायी होते हैं। यह स्थानीय शासन का एक प्रकार होता हुआ भी केन्द्रीय शासन का एक ही अंग है। इसे प्रो हेरिस ने स्थानीय राज्य शासन (Local State Government) की संज्ञा दी है। यह उस स्थानीय शासन से भिन्न है जिसमें स्थानीय समस्याओं का प्रशासन स्थानीय जनता की प्रतिनिधि संस्थाओं द्वारा किया जाता है। ये स्थानीय निर्वाचित संस्थाएँ—ग्राम, निगम, नगरपालिकाएँ, जिला बोर्ड, काउन्टी, परिस, ग्राम

पचायते आदि—राष्ट्रीय शासन के अधीन होते हुए भी अपने क्षेत्र में उच्च सत्ता के नियंत्रण से स्वतंत्र रहती हुई कुछ मामलों में निर्देशन एवं दायित्व के अधिकारों से युक्त होती हैं। स्थानीय संस्थाओं के अधिकार सीमित होते हैं। केन्द्रीय एवं स्थानीय शासन की संवैधानिक स्थिति एक दूसरे से संवत्ता भिन्न होती है। केन्द्रीय शासन का आधार संविधान है। स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं की स्थापना केन्द्रीय शासन या राज्य शासन की विधियों के अधीन होती है।

स्थानीय शासन का महत्त्व

स्थानीय शासन लोकतंत्र की पाठशाला है। व्यक्ति के स्वतंत्र विकास और सामाजिक नियंत्रण, शांति एवं विकास के मध्य सम्झौते का यह परिणाम है। फाइनर के शब्दों में, "स्थानीय शासन संघवाद एवं समानुपातिक प्रतिनिधित्व जैसी पद्धतियाँ की श्रेणी में हैं और इनके द्वारा भीड़ के अत्याचार से रक्षा का कार्य किया जाता है।"¹ डी. डाकविले के अनुसार, "नागरिकों की स्थानीय समारो राष्ट्र की शक्ति हैं। विज्ञान के लिए जो महत्त्व प्रारम्भिक पाठशालाओं का है वही महत्त्व नगर समारो का स्वतंत्रता के लिए है। किसी राष्ट्र द्वारा स्वतंत्र शासन की स्थापना की जा सकती है परंतु स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के अभाव में स्वतंत्रता की भावना नहीं आ सकती।"² जॉन स्टुअर्ट मिल स्थानीय शासन की संस्थाओं की आवश्यकता के निम्न तीन कारण मानता है

(1) कार्य विभाजन के सिद्धांत के अनुसार केन्द्रीय एवं स्थानीय अधिकारियों के मध्य दायित्वों का विभाजन आवश्यक है।

(2) समाज के निम्नतर स्तर की जनता को भी इन संस्थाओं के द्वारा राजनीतिक शिक्षा प्रदान की जाती है।

(3) जनता के हितों एवं कार्यों का प्रबंध उनसे सम्बंधित व्यक्तियों द्वारा ही भली प्रकार किया जा सकता है। स्पष्ट है स्थानीय शासन अधिनायकतंत्र के विरुद्ध रक्षापंक्ति है एवं अत्यधिक केन्द्रीकरण तथा केन्द्रीय शासन के अत्याचारों के विरुद्ध एक गारण्टी है। यह लोकतंत्र की सफलता की आवश्यक शक्ति है। इससे केन्द्रीय शासन के कार्यभार में कमी होती है। शासन के कार्यों से सम्बंधित होने के

1 Local Government 'falls into the same category as such devices as federalism and proportional representation They are safeguards against the tyranny of wholesale herd'—H Finer *English Local Government*, 1950, p. 4

2 "Local assemblies of citizens constitute the strength of free nations Town meeting are to liberty what primary schools are to Science A nation may establish a system of free government but without the spirit of municipal institution, it cannot have the spirit of liberty"—De Tocqueville *Democracy in America*

कारण जनता को राजनीतिक प्रशिक्षण प्राप्त होता है, स्थानीय समस्याओं का समाधान शीघ्रतापूर्वक सम्भव होता है एवं सामान्य नागरिकों में देश प्रेम, सहयोग, ईमानदारी, सच्चरित्रता, जात्मनिम्नता आदि नागरिक गुणों का विकास होता है।

लेकिन स्थानीय शासन के उपरोक्त गुण वास्तविकता की कसौटी पर खरे नहीं उतरते हैं। स्थानीय स्वशासन की सस्थाएँ व्यवहार में पक्षपात, भ्रष्टाचार, दलबन्दी एवं स्वायत्तरता का अखाड़ा बन गयी है। इनसे स्थानीयता की भावना को प्रश्रय मिलता है। शासन की शक्तियों को केन्द्रीय एवं स्थानीयता के मध्य विभाजित कर देने के फलस्वरूप प्रशासनिक उत्तरदायित्व विभाजित हो जाता है। स्थानीय शासन लोकतन्त्र की पाठशाला न रहकर वे लोकतन्त्र के स्वरूप को विकृत कर देते हैं। स्थानीय अधिकारियों में सत्ता के प्रति असाधारण लगाव होता है और स्थानीय अभावों के दबाव में आकर उनकी दृष्टि में स्थानीय हितों की तुलना में राष्ट्रीय हित गौण हो जाते हैं। सत्य तो यह है कि स्थानीय सस्थाएँ स्थानीय हितों व स्थानीयता के गढ़ बन जाते हैं। भारत में स्थानीय सस्थाएँ एवं उनका प्रशासन इसका प्रमाण है। नगर पालिकाओं में भ्रष्टाचार एवं दलगत राजनीति के कारण उनके क्षेत्र में अराजकता की स्थिति उत्पन्न हो जाती है। लेकिन इसका यह अर्थ नहीं है कि स्थानीय शासन को समाप्त कर दिया जाय। स्थानीयता एवं विकेन्द्रीकरण के लिए हमें राष्ट्रीय हितों की उपेक्षा नहीं कर देनी चाहिए। इन दोनों के होते हुए भी स्थानीय शासन यदि ठीक प्रकार से संगठित हो एवं सक्षमतापूर्वक कार्य करे तो वह राष्ट्रीय सुरक्षा, आर्थिक प्रगति एवं सुदृढ़ लोकतन्त्रीय व्यवस्था का आधार बन सकता है।

स्थानीय स्वशासन के कार्य एवं क्षेत्र

सामान्यतः सभी देशों में स्थानीय सस्थाओं के कार्य निम्नवत् हैं शिक्षा, स्वास्थ्य, सफाई, रोगों की रोकथाम, चिकित्सालया, शिशु गृहों, सांख्यिक स्वास्थ्य गृहों आदि की व्यवस्था करना क्षेत्र की जनता के लिए यातायात एवं आवागमन की सुविधा के लिए पुलिस, बस, ट्राम, मनोरंजन, मले तमाशों और बाग-बगीचों आदि की व्यवस्था एवं प्रबंध, बिजली, गैस पानी, कृषि की उत्पत्ति का प्रबंध, छाद्य-पदार्थों की देखभाल, आदि।

इन कार्यों को सम्पादित करने के लिए स्थानीय सस्थाओं को धन की आवश्यकता होती है। इनकी आय के प्रधान साधन गृहकर, जलकर, सीमाकर, व्यवसाय कर, साइकिल, ठेला, यातायात कं अथ वाहनों पर कर, मनोरंजन कर, मला एवं पशुओं के त्रय विक्रय आदि पर कर एवं शासन से प्राप्त अनुदान आदि हैं।

विभिन्न देशों में स्थानीय शासन

ग्रेट ब्रिटेन

ग्रेट ब्रिटेन की स्थानीय शासन की सस्थाएँ लोकतन्त्र की मूल आधारशिलाएँ

मानी जाती है। सही अर्थों में स्थानीय शासन लोकतंत्रीय एवं प्रतिनिधित्व प्रधान होता है। अंग के अनुसार, ब्रिटिश स्थानीय शासन के निम्न तीन मौलिक तत्व हैं— (1) ब्रिटिश स्थानीय शासन अत्यन्त प्राचीन है। (2) यह समय एवं परिस्थितियों के अनुसार विवक्षित होता रहा है। (3) यद्यपि स्थानीय संस्थाएँ अपनी रक्षा के लिए सतत प्रयत्नशील रहती हैं परन्तु उनकी शक्तियाँ एवं कार्यों में केन्द्रीय शासन द्वारा समान रूप से परिवर्तन किये जाते हैं।³ एडवर्ड जेक्सन के अनुसार ब्रिटिश स्थानीय शासन का आधार विधि है न कि विशेषाधिकार। कोई स्थानीय कमचारी बिना वैध अधिकार के कार्य नहीं कर सकता। इसके अतिरिक्त ब्रिटिश स्थानीय शासन की संस्थाएँ अपने क्षेत्र में पूर्णतः स्वतन्त्र एवं स्वायत्त सम्पन्न होती हैं। सत्ता का प्रवाह ऊपर से नीचे की तरफ नहीं है अपितु प्रत्येक स्थानीय शासन की इकाई को यदि वह सम्भाव्यपूर्वक कार्य करती है, अपने क्षेत्र में स्वतन्त्रतापूर्वक कार्य करने का अधिकार है।

ग्रेट ब्रिटेन की स्थानीय स्वशासन की संस्थाएँ लम्बे ऐतिहासिक विकास का परिणाम हैं। प्रायः सभी देशों के स्थानीय शासन पर इनका प्रभाव पड़ा है। अतः इसे 'स्थानीय शासन की जननी' कहा जाता है। दीर्घ ऐतिहासिक विकास का परिणाम होते हुए भी ब्रिटेन में स्थानीय शासन का विकास पूर्व निर्धारित एवं नियोजित ढंग से नहीं हुआ है। सैंक्सन राजाओं के काल से स्थानीय शासन की संस्थाएँ शाइर (Shire), हण्ड्रेड्स (Hundreds) एवं बरो (Boroughs) थीं। नॉर्मन विजय के पश्चात् यह संस्थाएँ काउण्टी (County), मेनर (Manor) तथा नगरपालिकाएँ (Municipalities) कही जाने लगीं। इसी बीच में पैरिश (Parish) एवं टाउनशिप (Township) की स्थापना की गयी थी। एक हजार वर्षों से भी अधिक समय से ये संस्थाएँ स्वायत्तता का उपयोग करती रही हैं। ट्यूडर एवं स्टुअर्ट वंशीय राजाओं ने इसकी सत्ता पर कभी प्रहार नहीं किया। 19वीं सदी के प्रारम्भ में इन विभिन्न स्थानीय संस्थाओं की सीमा एवं अधिकारों तथा क्षत्राधिकार के सम्बन्ध में अराजकता की स्थिति थी। एक समय तो विभिन्न प्रकार के क्षेत्रों एवं अधिकारों से युक्त 27 हजार स्थानीय संस्थाएँ थीं। इंग्लैण्ड में औद्योगिक क्रांति के फलस्वरूप सामाजिक संरचना में गम्भीर परिवर्तन आने लगे थे। नवीन नगरों का उदय होने लगा था। इनकी सफाई, शिक्षा एवं स्वास्थ्य, नगर सुधार एवं निधन सहायता की समस्याएँ उठ खड़ी हुई थीं। संसद द्वारा नवीन संस्थाओं की स्थापना की गयी थी। पुरानी संस्थाएँ भी बनीं रही। अतः कार्यक्षेत्र एवं अधिकारों के सम्बन्ध में विवाद उत्पन्न हो गये थे। 1835 ई. में संसद ने म्युनिसिपल कॉर्पोरेशन अधिनियम पारित किया। इसके द्वारा बरो के प्रशासन का पुनर्गठन किया गया। 1888 ई. में स्थानीय शासन अधिनियम (Local Government Act) पारित करके काउण्टियों का प्रशासन का पुनर्गठन

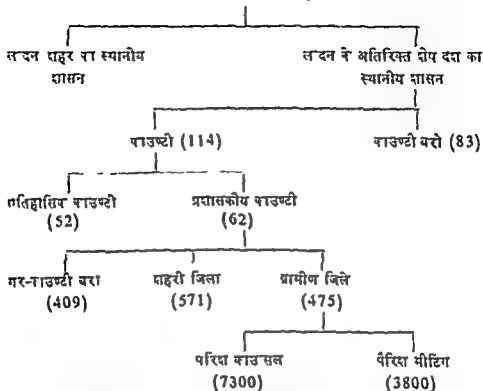
किया गया। 1893 ई. में ग्राम एवं नगरीय जिला (Urban and Rural Districts) को व्यवस्थित करने के लिए एक अथर्व विधि संसद ने पारित की। 1929 ई. के अधिनियम द्वारा कुछ जिलों को एक सूत्र में बाँध दिया गया एवं स्थानीय संस्थाओं को आर्थिक सहायता देने की व्यवस्था की गयी। 1933 ई. के स्थानीय शासन अधिनियम द्वारा स्थानीय अधिकारियों की शक्तियों को एक सविधि (Statute) में संग्रहीत कर दिया गया। 1936 ई. में ट्रंकमार्ग अधिनियम (Trunk Roads Act) एवं 1946 ई. के अथर्व संबंधित अधिनियमों द्वारा राष्ट्रीय मार्गों को यातायात मंत्रालय (Transport Ministry) के अधीन कर दिया गया तथा उनका व्यय राष्ट्रीय कोष को दिये जाने की व्यवस्था की गयी। 1946 ई. के एक अथर्व अधिनियम द्वारा चिकित्सालयों की व्यवस्था क्षेत्रीय बोर्डों को सौंप दी गयी। 1945 ई. में स्थानीय संस्थाओं के सीमांकन के लिए स्थानीय शासन सीमा आयोग अधिनियम की स्थापना की गयी। परंतु इसे 1949 ई. में समाप्त कर दिया गया। 1944 ई. में संसद ने एक विधि पारित करके निराश्रित बालकों के समुचित प्रबंध का दायित्व स्थानीय संस्थाओं को सौंप दिया। इसी प्रकार वृद्ध, अपंग, अंधे एवं बहरे तथा गूंगा को संरक्षण का दायित्व संसदीय विधि द्वारा स्थानीय शासन को सौंप दिया गया है।

ब्रिटिश स्थानीय संस्थाएँ

ब्रिटेन में भिन्न भिन्न स्थानों पर विभिन्न प्रकार की स्थानीय संस्थाएँ प्रचलित हैं। लंदन शहर की अपनी पृथक् संस्था है। शेष ब्रिटेन में 1933 ई. के स्थानीय शासन अधिनियम के अनुसार 6 प्रकार की स्थानीय संस्थाएँ स्थापित की गयी हैं (1) प्रशासकीय काउण्टी (Administrative County), (2) काउण्टी बरो (County Borough), (3) नॉन काउण्टी बरो (Non County Borough), (4) शहरी जिला (Urban District), (5) ग्रामीण जिला (Rural District), एवं (6) पैरिश (Parish)। कभी कभी एक ही क्षेत्र पर दो या तीन संस्थाओं का क्षेत्राधिकार होता है।

लंदन को छोड़कर सम्पूर्ण देश काउण्टियों एवं काउण्टी बरो में विभाजित है। काउण्टी स्थानीय स्वशासन की सबसे उच्च संस्था है। काउण्टी दो प्रकार की होती है प्रशासकीय काउण्टी एवं ऐतिहासिक काउण्टी। बड़े शहरों की स्थानीय संस्था काउण्टी बरो है। प्रशासकीय काउण्टी के अन्तर्गत नॉन-काउण्टी बरो (Non County Borough), शहरी जिले (Urban Districts) एवं ग्रामीण जिले होते हैं। ग्रामीण जिला में परिशों की भी अपनी निजी परिषदें होती हैं। अथर्व रेखाचित्र उपरोक्त सग ठन का स्पष्ट करता है।

ब्रिटिश स्थानीय सत्ताएँ



काउण्टी (County)—काउण्टी ब्रिटेन की सदिया पुरानी सत्ता है एव स्थानीय शासन की सर्वोच्च सत्ता है। सम्पूर्ण देस को 114 भागों में विभाजित किया गया है। काउण्टी दो प्रकार की हैं प्रशासकीय एव ऐतिहासिक। ऐतिहासिक काउण्टियों की संख्या 52 तथा प्रशासकीय काउण्टियों की 62 है। ऐतिहासिक काउण्टी प्राचीन-वासीन अवशेष हैं एव इनके कोई महत्वपूर्ण काम नहीं हैं। ऐतिहासिक काउण्टियों में निर्वाचित परिषदें नहीं होती, बल्कि तीन प्रमुख अधिकारी होते हैं, लाड लेफ्टीनेंट, शरिफ एव जस्टिस ऑफ पीस। लाड लेफ्टीनेंट का पद बड़े सम्मान का होता है। उसी के द्वारा योग्य व्यक्तियों के नाम जस्टिस ऑफ पीस के पदा के लिए प्रस्तावित किये जाते हैं। वास्तव में ऐतिहासिक काउण्टियाँ न्यायिक क्षेत्र हैं। इनका लोकसभा की सदस्यता के लिए निर्वाचन क्षेत्रों के रूप में भी उपयोग किया जाता है।

प्रशासकीय काउण्टियों की स्थापना स्थानीय शासन अधिनियम (1888 ई.) के अन्तर्गत की गयी है। केन्द्रीय शासन को नवीन प्रशासकीय काउण्टियाँ स्थापित करने का अधिकार है। काउण्टी परिषद शासन-कार्य करती है। इसमें एक अध्यक्ष, एल्डरमन (Eldermen) एव पापद या सदस्यगण होते हैं। पापदों (Councillors) को मतदाताओं द्वारा तीन वर्ष के लिए निर्वाचित किया जाता है। पापदों की संख्या

1/6 एल्डरमैन होते हैं। एल्डरमैन का कार्यकाल 6 वर्ष है, लेकिन आधे एल्डरमैन प्रति तीसरे वर्ष पश्चात् अवकाश ग्रहण कर लेते हैं। परिषद का अध्यक्ष पापदो एव एल्डरमैन द्वारा संयुक्त रूप में एक वर्ष के लिए चुना जाता है। अध्यक्ष को जस्टिस ऑफ पीस की भूमिका काय करने का अधिकार प्राप्त है। परिषद अध्यक्ष का वेतन निर्धारित करती है। परिषद की वर्ष में कम से कम चार बैठके होना आवश्यक है।

काउण्टी परिषद को पर्याप्त शक्ति एवं दायित्व प्राप्त है। परिषद काउण्टी की देखभाल एवं विभिन्न दायित्वों के सन्दर्भ में नीति निर्धारित करती है। उसकी शक्तियाँ एवं कार्य निम्नलिखित हैं

“काउण्टी का बजट बनाना, ऋण लेना, मकानों, सड़का पुलों का संरक्षण, अनाथालया एवं सुधार गृहों की स्थापना, मातृ गृहों एवं शिशु-कल्याण केन्द्रों, शिक्षा, स्वास्थ्य,⁴ काउण्टी पुलिस⁵ की व्यवस्था, लाइसेंस देना, सार्वजनिक रोगों की रोकथाम, काउण्टी के कमचारियों—कोषाध्यक्ष, स्वास्थ्य अधिकारी, सर्वेक्षक—की व्यवस्था, अधीनस्थ स्थानीय संस्थाओं का निरीक्षण विस्फोटक पदार्थों, नापतौल के बाटो, आदि के बारे में नियम बनाना, आदि।”

काउण्टी के प्रशासन में परिषद की समितियों द्वारा महत्वपूर्ण भूमिका अदा की जाती है। विधि के अनुसार प्रत्येक काउण्टी परिषद में 9 से 12 तक समितियाँ होती हैं, यथा—वित्त, शिक्षा, सांख्यिक सहायता, सार्वजनिक स्वास्थ्य, गृह, कृषि, मात एवं शिशु-कल्याण आदि सम्बन्धी समितियाँ।

काउण्टी की आय के मुख्य स्रोत गृह कर, भूमि-कर, सम्पत्ति कर हैं। इन्हें केन्द्रीय शासन से विशेष कार्यों के लिए अनुदान प्राप्त होता है।

बरो (Borough)—बरो स तात्पर्य ऐसे शहरी क्षेत्रों से होता है जिन्हें ‘नगर पालिका शासन पत्र’ (चाटर) प्राप्त हो गया है।⁶ बरो तीन प्रकार के होते हैं (1) संसदीय बरो (Parliamentary Borough), (2) म्युनिसिपल बरो (3) काउण्टी बरो। संसदीय बरो कॉमन्स सभा के सदस्यता के निर्वाचन की इकाई होते हैं। इनका स्थानीय शासन में कोई सम्बन्ध नहीं होता। म्युनिसिपल बरो प्रशासकीय काउण्टी का ही एक भाग होते हैं परन्तु उन्हें पृथक् रूप से शासन में ‘जागपत्र’ प्राप्त होता है। किसी म्युनिसिपल बरो की जनसंख्या 75 हजार से अधिक हो जाने पर वह स्वास्थ्य मन्त्रालय को काउण्टी बरो का दर्जा प्रदान करने के लिए आवेदन कर सकती है।

4 1948 ई के शिक्षा अधिनियम एवं 1944 ई एवं 1947 ई के नगर नियमों के अधिनियम द्वारा काउण्टी के शिक्षा, स्वास्थ्य एवं नगर नियोजन सम्बन्धी कार्यों में पर्याप्त वृद्धि हुई है।

5 प्रत्येक काउण्टी में पुलिस व्यवस्था नहीं होती है।

6 “A borough is simply an urban area that has received a charter”
—Ogg and Zink *op cit*, p 367

सामायत वरो की आबादी 1 लाख तक होती है, यद्यपि कुछ की जनसंख्या 25000 तक है। वरो एव काउण्टी वरो में शक्तियां सम्बन्धी अन्तर होता है। प्रशासनिक ए भौगोलिक दृष्टि से वरो काउण्टी का भाग होते हैं परन्तु उनकी शक्तियां एव अधिकार पृथक्-पृथक् होते हैं।

काउण्टी वरो—एक बड़ा परन्तु घना वसा हुआ कस्बा, जिसके पास अपन क्षेत्रों से सम्बन्धित विभिन्न सेवाओं के सम्पादन के लिए पर्याप्त साधन होते हैं काउण्टी वरो कहलाता है। म्युनिसिपल वरो एव काउण्टी वरो के कार्य एव अधिकार समाहित होते हैं। वरो के अधिकार वरो परिषद (Borough Council) में केंद्रित होते हैं। विधायी एव कार्यपालिका कर्तव्यों का वरो में पृथक्करण नहीं होता। परिषद में एव मेयर, एल्डरमैन एव पापद (Councillor) होते हैं। मेयर को एक वर्ष के लिए परिषद निर्वाचित करती है। मेयर परिषद का अध्यक्ष होता है और विशेष अवसरों पर औपचारिक रूप से वह वरो का प्रतिनिधित्व करता है। स्थानीय शासन के किसी विभाग का वह अध्यक्ष होता है। उसे अधिकारियों का नियुक्त करने विभागों को नियंत्रित करने और अध्यादेश को अस्वीकार करने की शक्ति प्राप्त नहीं है। सामायत मेयर पुनर्निर्वाचित कर लिए जाते हैं। अधिकारों में उनका पद अवैतनिक होता है। पापदों को प्रत्यक्ष रूप से जनता प्रति तीन वर्ष के लिए निर्वाचित करती है। एक तिहाई सदस्य प्रति वर्ष अवकाश ग्रहण करते हैं। प्रति वर्ष नवम्बर के महीने में नगरपालिका में निर्वाचन होते हैं। अधिकारों में निर्वाचन दलीय आधार पर नहीं होते लेकिन जिन वरो में थम दल शक्तिशाली होता है उनमें बड़ा सघन एव स्पर्धा होती है। एल्डरमैन की संख्या कुल पापदों की एक तिहाई होती है तथा वे 6 वर्ष के लिए निर्वाचित किये जाते हैं। उनमें से एक तिहाई प्रति दूसरे वर्ष अवकाश ग्रहण कर लेते हैं। वरो परिषद के कार्य-भार के अनुसार उसके साप्ताहिक, पार्श्विक एव मासिक अधिवेशन होते हैं। परिषद का अधिकांश कार्य समितियों द्वारा सम्पादित किया जाता है। मुख्य समितियाँ शिक्षा, वित्त, मात एव शिशु-कल्याण, वृद्धावस्था पेंशन आदि से सम्बन्धित होती हैं। अस्थायी समितियों की भी स्थापना की जाती है। वरो की शक्तियों का तीन भाग—विधायी, कार्यपालक एव वित्तीय—में वर्गीकृत कर सकते हैं। उस उपनियम बनाने का अधिकार होता है। इन नियमों का स्वास्थ्य एव कुछ अन्य सम्बन्धित अधिकारियों द्वारा अस्वीकृत किया जा सकता है। परिषद वरो के कोष की सुरक्षा होती है। इस अनिवार्य प्रकार के वर लगाने एव एकत्रित करने का अधिकार होता है। सम्पूर्ण नगरपालिका प्रशासन पर यह नियंत्रण रखती है। वह अपने अधिकारियों जैसे कि कोषाध्यक्ष, अग्निशमन (इंजीनियर), मुख्य कांस्टेबल, स्वास्थ्य-अधिकारी आदि को नियुक्ति करती है। परिषद की बैठक में वरो के स्थायी कमचारियों को भाग लेने का अधिकार होता है परन्तु वे मतदान करते हैं तथा परिषद एवं कमचारियों परस्पर पूर्ण सहयोग प्रकाश करते हैं।

जिला (District)—ब्रिटेन के स्थानीय शासन में दो प्रकार के—ग्रामीण (Rural) एवं शहरी (Urban)—जिले होते हैं। इनकी स्थापना जिला एवं परिषद परिपद अधिनियम (1894 ई.) के अधीन की जाती है।

ग्रामीण जिले—ग्रामीण जिले कई परिषदों (Parishes) से मिल कर बनते हैं। इंग्लैण्ड एवं वेल्स में इनकी कुल संख्या 475 है। काउण्टी के द्वारा स्वास्थ्य, सफाई, प्रकाश आदि का प्रबंध क्षमतापूर्वक नहीं कर सकने के कारण काउण्टियाँ को जिला में विभाजित कर दिया गया है। ग्रामीण एवं शहरी जिले अपने क्षेत्र में स्वास्थ्य, सफाई, एवं प्रकाश आदि का प्रबंध करते हैं। प्रत्येक ग्राम्य जिले में एक जिला परिषद होती है। 300 या अधिक व्यक्तियों की जनसंख्या वाले प्रत्येक परिषद इस परिषद में अपने सदस्य भेजता है। सदस्यगण सामान्यतः तीन वर्ष के लिए चुने जाते हैं। उनमें एक तिहाई प्रतिवर्ष अवकाश ग्रहण कर लेते हैं। जिला परिषदा में एल्डरमन नहीं होते हैं। परिषद अपना अध्यक्ष अपने सदस्यों में से या बाहर निर्वाचित कर सकती है। ग्राम परिषदों का संगठन एवं कार्यपद्धति काउण्टी परिषदा जैसी होती है।

शहरी जिला—शहरी जिला की कुल संख्या 572 है। औद्योगिक विकास के फलस्वरूप जिस क्षेत्र की जनसंख्या अधिक हो जाती है उसे सम्बन्धित काउण्टी काउंसिल द्वारा शहरी जिला बना दिया जाता है। बरो एवं शहरी जिला नगरीय इकाईयाँ हैं। बड़े शहरी जिला को बरो का दर्जा दे दिया जाता है। इस सम्बन्ध में कोई विधिक सीमा नहीं है। बरो एवं जिला परिषद के संगठन में अंतर तो है परंतु शक्तियों में कोई भेद नहीं है। किसी जनसमूह का वैरिश से ग्राम जिला एवं उससे आगे की विकास की अवस्था शहरी जिला है। किसी शहरी जिले की संख्या 20 हजार से अधिक होने पर उसे प्रारम्भिक शिक्षा के नियंत्रण सम्बन्धी अधिकार प्राप्त हो जाते हैं। इसके दायित्व व कार्य वही हैं जो ग्राम्य जिले के होते हैं। ग्राम्य जिलों की तरह शहरी जिला की भी परिषदें होती हैं। प्रायः शहरी जिला को जो काम सम्पादित करने पड़ते हैं उनकी दृष्टि से वे बहुत छोटे होते हैं।

परिश (Parish)—ग्रामीण क्षेत्रों की सबसे छोटी इकाई परिश होती है। 300 व्यक्तियों से अधिक जनसंख्या वाले क्षेत्र में एक परिश की स्थापना की जाती है। परिश की एक परिषद होती है जिसमें 5 से 15 तक सदस्य होते हैं जो तीन वर्ष के लिए निर्वाचित किये जाते हैं। इसकी शक्तियाँ व्यापक नहीं हैं। सड़कों की सुरक्षा, जल प्रबंध, प्रकाश मनोरंजन स्थलों का निर्माण, सावजनिक वाचनालय एवं सावजनिक कार्यालया तथा सम्मेलनों के लिए स्थान प्रदान करना आदि इसके प्रधान कार्य हैं। वर्ष में परिषद के तीन या चार अधिवेशन होते हैं। 300 से कम जनसंख्या वाले परिशों का प्रबंध करदाताओं की एक समिति द्वारा किया जाता है।

लंदन शहर का प्रशासन (Government of London)—लंदन शहर का स्थानीय प्रशासन देश के शेष भाग से भिन्न है। 1855 ई. एवं 1899 ई. में संसद

ने लंदन प्रशासन सम्बन्धी पृथक अधिनियम पारित किये थे। स्थानीय शासन की दृष्टि से लंदन नगर को तीन भागों में विभाजित किया गया है—(1) लंदन नगर (London City), (2) लंदन काउण्टी (London County), एवं (3) लंदन महानगरीय पुलिस जिला (London Metropolitan Police District)।

(1) लंदन नगर का क्षेत्रफल केवल एक वर्गमील है। परंतु सम्पूर्ण लंदन नगर का क्षेत्रफल करीब 700 वर्गमील है। लंदन शहर का शासन लॉर्ड एक महापौर (मेयर) एवं निम्नलिखित तीन परिषदों द्वारा होता है

(अ) कोर्ट ऑफ एल्डरमैन (The Court of Eldermen)—यह नगर के बड़े जनों की सभा है। इसकी सदस्य संख्या 26 है। महापौर इसका अध्यक्ष होता है। इसके सदस्य जीवन भर के लिए निर्वाचित होते हैं। इस परिषद का कार्य दलालों को लाइसेंस प्रदान करना और नगर के अभिलेखों को सुरक्षित रखना है।

(ब) कोर्ट ऑफ कॉमन काउंसिल (The Court of Common Council)—यह नगर की वास्तविक प्रशासकीय संस्था है। इसमें कोर्ट ऑफ एल्डरमैन के 26 सदस्य एवं 206 अय पापद (वाउ सलर) होते हैं जो प्रति वर्ष चुन जाते हैं। इसका कार्य पुलिस, सिविल एवं अपराधिक न्यायालयों का निरीक्षण, आवश्यक उपनियमों का निर्माण एवं पुलों का निरीक्षण करना होता है। परिषद समितियों के माध्यम से कार्य करती है।

(स) कोर्ट ऑफ कॉमन हाल (The Court of Common Hall)—इसमें कोर्ट ऑफ एल्डरमैन के सदस्य एवं नगर की कम्पनियों के लिबरीमैन (Liverymen) होते हैं। यह एक प्रकार की नगर सभा है। लाइ मेयर का निर्वाचन कोर्ट ऑफ कॉमन हाल के द्वारा उन वरिष्ठ एल्डरमैनों में से होता है जो धैरिफ रह चुके हैं। लाइ मेयर के द्वारा कोई महत्वपूर्ण कार्य नहीं किया जाता है। यह तीनों परिषदों की अध्यक्षता करता है एवं विशेष अवसरों पर लंदन शहर का प्रतिनिधित्व करता है। उसका अधिकांश वेतन शासकीय समारोहों में ही व्यय हो जाता है। अतः यह पद केवल धनी व्यक्तियों के लिए ही उपयुक्त है। लॉर्ड मेयर के पद की आलोचना भी की जाती है तथा इस उच्च पद को समाप्त करने की मांग की गयी है ताकि लंदन काउण्टी के समापति को लंदन की राजनीति में उपयुक्त स्थान प्राप्त हो सके।

(2) लंदन काउण्टी—यह प्रशासकीय काउण्टी है। 1855 ई. के काउण्टी परिषद अधिनियम के अधीन लंदन में एक काउण्टी परिषद की स्थापना की गयी है। इसमें 28 वरों हैं। इनमें प्रत्येक में अपनी परिषद है जिनका संगठन एवं शक्तियाँ अय वरों की भाँति हैं। इसका क्षेत्रफल 117 वर्गमील है। लंदन काउण्टी परिषद में 124 निर्वाचित सदस्य एवं 20 नगरवृद्ध (एल्डरमैन) हैं। पापदों को जनता द्वारा तीन वर्ष एवं नगरवृद्धों को 9 वर्ष के लिए निर्वाचित किया जाता है। एक-तिहाई नगरवृद्ध प्रति तीन वर्ष पश्चात् अवकाश ग्रहण कर लेते हैं। पापद एवं नगर

बद्धों द्वारा सम्मिलित रूप से परिषद के अध्यक्ष का चुनाव किया जाता है। इस परिषद की अध्यक्षता के अतिरिक्त अब कोई अधिकार प्राप्त नहीं है। परिषद का मुख्य कार्य सार्वजनिक स्वास्थ्य, सफाई, शिक्षा, सड़कें, रेलवे पार्क, मनोरंजन-स्थला आदि का प्रबंध करना है। नाट्यगृहों को लाइसेंस देना, गृहों की व्यवस्था एवं निरीक्षण, मकानों सम्बंधी नियमों एवं अनायासियों की व्यवस्था भी परिषद के दायित्व हैं। काउन्टी परिषद की आय के मुख्य स्रोत—किराया, शुल्क, लाइसेंस शुल्क, स्थानीय चुंगी एवं सीमा करास प्राप्त आय एवं शासकीय अनुदान है। परिषद को ससद की स्वीकृति से ऋण लेने का भी अधिकार है। इसका अपना पृथक् वार्षिक बजट होता है। परिषद का अधिकांश कार्य समितियों द्वारा सम्पादित किया जाता है।

(3) लंदन महानगरीय पुलिस जिला—लंदन नगर के चारों ओर महानगरी का पुलिस जिला है जिसका क्षेत्रफल लगभग 700 वर्गमील है। 1829 ई. में सर रॉबर्ट पील ने महानगरी पुलिस जिला की स्थापना की थी। पुलिस आयुक्त इसका प्रधान होता है जो क्राउन द्वारा नियुक्त किया जाता है। पुलिस आयुक्त का पद राजनीतिक पद नहीं है अपितु दोष प्रकाशकीय अनुभव का व्यक्ति ही इस पद पर नियुक्त किया जाता है। इसकी सहायता के लिए तीन सहायक आयुक्त होते हैं। ब्रिटिश स्थानीय शासन पर केन्द्र का नियंत्रण

एक सदी पूर्व स्थानीय संस्थाओं पर केन्द्रीय शासन का बहुत कम नियंत्रण था। स्थानीय संस्थाएँ उस समय अपने क्षेत्र में पर्याप्त स्वायत्त सम्पन्न थीं परंतु आज स्थिति भिन्न है। अब केन्द्रीय शासन का नियंत्रण स्थानीय संस्थाओं पर बढ़ गया है और इसमें दिन प्रतिदिन वृद्धि होती जा रही है। केन्द्रीय नियंत्रण में वृद्धि का कारण यह है कि स्थानीय संस्थाएँ ठीक एवं नियंत्रित ढंग से अपने दायित्वों को सम्पादित नहीं करती हैं। प्रश्न यह है कि क्या स्थानीय संस्थाओं को अनियंत्रित ढंग से कार्य करने दिया जाय? इस सन्दर्भ में सामान्य धारणा यह है कि जहाँ स्थानीय संस्थाएँ पिछड़ी हुई हैं वहाँ केन्द्रीय शासन को उन्हें प्रोत्साहित करना चाहिए और जहाँ वे अपनी शक्ति का दुरुपयोग करती हैं वहाँ केन्द्रीय शासन को उन्हें रोकना चाहिए। स्थानीय शासन के सुधार की मांग बढ़ती गयी। फलतः ससद द्वारा विधि पारित की गयी जिसके फलस्वरूप पुरानी संस्थाओं को समाप्त करके नवीन संस्थाओं का निर्माण किया गया और उन्हें नये शक्तियाँ तथा कर लगाने के अधिकार प्रदान किये गये।

स्थानीय शासन पर केन्द्रीय नियंत्रण के निम्न तीन रूप हैं

(1) विधायी नियंत्रण—ब्रिटिश ससद सम्प्रभु है। उस स्थानीय शासन के सम्बंध में सब प्रकार के विधि निर्माण उनके अधिकारों की व्याख्या तथा नवीन शक्तियाँ एवं अधिकार क्षेत्र प्रदान करने, प्राचीन संस्थाओं के स्थान पर नवीन संस्थाओं के निर्माण आदि का अधिकार प्राप्त है। ससदीय विधि द्वारा प्रदत्त शक्तियों का ही प्रयोग इन संस्थाओं ने द्वारा किया जा सकता है।

लगा परीक्षण केन्द्रीय सभा-परीक्षक (Auditors) का दायित्व होता है। अनुचित व्यय को रोकने का इह अधिकार होता है तथा स्थानीय शासन के राजस्व में जिन अधिकारियों के प्रमाद से हानि होती है उन्हें सरचाज दन के लिए बाध्य कर सकता है। स्मरणीय है कि बरो व वित्तीय प्रशासन में केन्द्रीय अनुदान सम्बन्धी व्यय का लेखा परीक्षण केन्द्रीय परीक्षक द्वारा किया जा सकता है। 1944 ई के शिक्षा अधिनियम एवं 1945 ई के जलय अधिनियम द्वारा स्थानीय शासन को सम्बन्धित मामलों में हस्तक्षेप के व्यापक अधिकार प्राप्त हो गये हैं। निर्धारित रीति के प्रिया-वपन के लिए सम्बन्धित मन्त्रियों का स्थानीय सस्थाओं को निर्देश देने एवं पदल करने के अधिकार प्राप्त होत है। उड़े खर्चों (Capital expenditure) के बारे में सम्बन्धित मन्त्री की स्वीकृति लेना आवश्यक होता है।

(3) 'यायिक नियन्त्रण'—स्थानीय सस्थाएँ एवं अधिकारियों द्वारा केवल उन्हीं शक्तियों का प्रयोग किया जा सकता है जो उन्हें मूल ससदीय विधियां तथा परवर्ती विधियां द्वारा प्रदान की गयी हैं। यदि कोई स्थानीय सस्था या अधिकारी अतिरिक्त शक्तियों का प्रयोग करता है तो 'यायालय' को आवदन किये जाने पर ऐसे कार्यों को अवैधानिक एवं निष्प्रभावी घोषित करने का अधिकार प्राप्त है। इसी प्रकार स्थानीय सस्थाओं द्वारा निर्मित उपनियम यदि मूल ससदीय विधि के विपरीत होत हैं या वे उसका अतिक्रमण करते हैं तो 'यायालय' उसे निष्प्रभावी घोषित कर सकता है। स्मरणीय है ब्रिटिश 'यायाधीश' का उपनियमों के प्रति उदार दृष्टिकोण होता है। इसके अतिरिक्त स्थानीय सस्थाओं के कुछ अनिवार्य दायित्व होते हैं। इन दायित्वों को सम्पादित करने में स्थानीय शासन यदि असफल होता है तो 'यायपालिका' की धारण की जा सकती है। 'यायालय' स्थानीय शासन को कतव्य सम्पादन के लिए परमादेश का आदेश (Writ of Mandamus) जारी कर सकता है। परन्तु 'यायिक नियन्त्रण' की व्यवस्था खर्चीली एवं विलम्बकारी होती है।

समीक्षा—ग्रेट ब्रिटेन स्थानीय सस्थाओं का गृह है। आज भी ब्रिटिश स्थानीय सस्थाओं को पर्याप्त स्वतन्त्रता प्राप्त है। केन्द्रीय शासन का नियन्त्रण यद्यपि बढ़ता जा रहा है फिर भी नियन्त्रण काफी लचीला है। उसका उद्देश्य स्थानीय शासन के कार्यों में सुधार करना होता है। स्थानीय सस्थाएँ ही अपने कमचारियों एवं अधिकारियों की नियुक्ति करती हैं, आय व्यय का वार्षिक विवरण (बजट) तैयार करती हैं, सम्बन्धित मामलों का प्रशासन करती हैं तथा उपनियम बनाती हैं। केन्द्रीय एवं स्थानीय शासन के पारस्परिक सम्बन्ध उच्च एवं अधीनस्थ निकायों के नहीं हैं अपितु साझेदारों (Partners) जैसे हैं।

स्थानीय शासन में सुधार के लिए समय समय पर सुझाव दिये गये हैं। ब्रिटिश संसद ने 1945 ई में स्थानीय शासन सीमा आयोग अधिनियम पारित किया था। इस अधिनियम द्वारा स्थानीय सीमा आयोग की स्थापना की व्यवस्था की गयी थी।

स्थापित आयोग का मत था कि काउण्टिया एंव वरो की सीमाओं में जासिक सभाधन जयवा एंव या दो काउण्टिया एंव वरो के बिनाजन या एकीकरण से समस्या का समाधान नहीं हो सकता है। अतः आयोग ने यह सुझाव दिया कि ससदीय विधि द्वारा नवीन प्रकार की स्थानीय इकाइया का निमाण किया जाना चाहिए और उनका दायित्वा एंव वतभ्या को पुनः नियमित किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त वतमान सस्याभा के स्थान पर काउण्टी काउण्टी वरो एंव काउण्टी जिला की स्थापना का सुझाव दिया तथा एकल काउण्टी एंव द्वि काउण्टी पद्धति का प्रस्ताव किया था। आयोग की सिफारिश का मिश्रित स्वागत हुआ अर्थात् तीव्र आलोचना व साथ-साथ समर्थन भी हुआ था। स्वास्थ्य में श्री एनूरिन बिवान (Anurin Bivan) ने भी आयोग की सिफारिश को पसन्द नहीं किया। फलतः 1949 ई. में 1945 ई. का अधिनियम तिरस्त कर दिया गया तथा आयोग का विघटित कर दिया गया। 1958 ई. में ससद व स्थानीय शासन अधिनियम व अधीन इगलण्ड एंव वेल्स के लिए पृथक् सीमा आयोग की स्थापना की गयी है। इन आयोगों के स्थानीय शासन के पुनर्ीक्षण एंव नवीन प्रकार की सस्याभा की स्थापना सम्बन्धी सुझावों का अधिकार दिया गया है। 1966 ई. के शासन व स्थानीय शासन की वित्तीय स्थिति सम्बन्धी श्वेत पत्र में यह स्वीकार किया गया है कि स्थानीय शासन के कराधान की वतमान पद्धति आप-पूर्ण है। द्विदिश स्थानीय शासन में सुधार की आवश्यकता का अधिक अनुभव नहीं किया जा रहा है।

फ्रांस में स्थानीय शासन

फ्रांस की स्थानीय शासन-व्यवस्था अपन ढंग की अनूठी है। सम्पूर्ण फ्रांस 90 डिपार्टमेण्ट (Departments) में विभाजित है। डिपार्टमेण्ट कॅण्टना में, कण्टन अनेक अरे-ड्राईजमेण्ट (Arrondissements) में विभाजित हैं। सबसे छोटी इकाई कम्यून है। अनेक कम्यून अरे-ड्राईजमेण्ट में संगठित होते हैं। अतः फ्रांस में डिपार्टमेण्ट, कॅण्टन, अरे-ड्राईजमेण्ट एंव कम्यून स्थानीय शासन की इकाइयाँ हैं। एक कॅण्टन में सामान्यतः 35 कम्यून होते हैं।

डिपार्टमेण्ट (Department)—फ्रांस में कुल 90 डिपार्टमेण्ट (या डिपार्टमा) हैं। डिपार्टमेण्ट फ्रांस की सबसे बड़ी प्रशासनिक इकाई है। एक डिपार्टमेण्ट का सामान्य क्षेत्रफल 2363 वर्गमील होता है। सीन (Seine) का डिपार्टमेण्ट सबसे छोटा है। उसका क्षेत्रफल 185 वर्गमील एंव सबसे बड़े डिपार्टमेण्ट बोर्डोक्स (Bordeaux) का क्षेत्रफल 4140 वर्गमील है। सभी डिपार्टमेण्टों को 4 समूहों में विभाजित किया जाता है (1) होर्स (Horz) वर्ग के डिपार्टमेण्ट जिनकी संख्या 15 है। इनमें फ्रांस के प्रमुख नगर स्थित हैं। (2) प्रथम श्रेणी के 19 डिपार्टमेण्ट जिनके अंतर्गत प्रांतीय राजधानियाँ आती हैं। (3) द्वितीय श्रेणी के 22 छोटे डिपार्टमेण्ट, एंव (4) तृतीय श्रेणी के 34 डिपार्टमेण्ट।

प्रत्येक डिपार्टमेण्ट में एक सामान्य परिषद होती है। इसके अतिरिक्त प्रीफेक्ट (Prefect) डिपार्टमेण्ट का कायपालिका प्रमुख होता है।

डिपार्टमेण्ट की सामान्य परिषद—डिपार्टमेण्ट की सामान्य परिषद एक शक्ति शाली अंग है। इस परिषद के लिए प्रत्येक कण्टन द्वारा एव पापद (Councillor) चुना जाता है। डिपार्टमेण्टों के आकार एव क्षेत्र के अनुसार उनकी परिषदों की सदस्य-संख्या में अंतर होता है। प्रत्येक पापद 6 वर्ष के लिए निर्वाचित किया जाता है, परंतु एक-तिहाई सदस्य प्रति तीन वर्ष पदचात अवकाश ग्रहण कर लेते हैं। मताधिकार के लिए डिपार्टमेण्ट में सम्पत्ति या आवास सम्बंधी योग्यता आवश्यक होती है। चौथाई पापदों के लिए डिपार्टमेण्ट का निवासी होना आवश्यक नहीं होता है। सामान्य परिषद राष्ट्रीय असेम्बली की स्वीकृति से शासन को विघटित कर सकती है। ऐसी स्थिति में नवीन निर्वाचन तुरंत हो होने चाहिए। परंतु 1874 ई. से किसी भी सामान्य परिषद को विघटित नहीं किया गया है। गैर कानूनी कार्य के लिए अपने पापद को सामान्य परिषद स्वयं पदच्युत कर सकते हैं। सामान्य परिषद के वर्ष में दो सामान्य अधिवेशन होते हैं। प्रीफेक्ट को दो तिहाई पापदों की प्रायना पर विशेष अधिवेशन आहूत करने का अधिकार है। सामान्य परिषद अपने अध्यक्ष को एक वर्ष के लिए निर्वाचित करती है। वह पुनः निर्वाचित हो सकता है।

परिषद को व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं। उसे डिपार्टमेण्ट के अतिरिक्त कम्प्यूना के शासन से सम्बंधित शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। राज्य प्रशासन की इमारतों की सुरक्षा, राज्य सेवाओं का संगठन, शिक्षा अधिकारियों की नियुक्ति शिक्षा का प्रशिक्षण, दीवानी, अपराधिक एव व्यापारिक तथा भ्रमणशील न्यायालयों की व्यवस्था करना सामान्य परिषद का ही दायित्व है। डिपार्टमेण्ट द्वारा संचालित विभिन्न सेवाओं का संचालन तथा राजकीय मामलों का प्रशासन भी सामान्य परिषद के कार्यक्षेत्र में आते हैं। परिषद की सिफारिश पर ही राज्य द्वारा डिपार्टमेण्ट के अंतर्गत चर्च, कृषि संस्थाओं, प्राथमिक पाठशालाओं आदि के लिए अनुदान प्रदान किये जाते हैं। आर्थिक नीति एवं सामान्य प्रशासन के सम्बंध में परिषद का प्रस्ताव पारित करने का अधिकार है। कम्प्यूनों की कुछ सेवाओं पर सामान्य परिषद को नियंत्रण प्राप्त है। जनता को दी जाने वाली सहायता के सन्दर्भ में परिषद को व्यापक अधिकार हैं। कम्प्यूना में उत्पन्न विवादों का भी फसला बही करती है। वह डिपार्टमेण्ट से सम्बंधित सभी नीतियों को निश्चित करती है। वित्तीय व्यवस्था पर उसका पूर्ण नियंत्रण है, लेकिन सामान्य परिषद द्वारा पारित बजट को गृह मंत्री स्वीकृत करता है। सामान्य परिषदों के निणया को विधिक औचित्य की दृष्टि से काउन्सिल आफ स्टेट के समक्ष चुनौती देने का अधिकार प्रीफेक्ट को प्राप्त है।

सामान्य परिषद की एक स्थायी समिति होती है जिसे डिपार्टमेण्ट का आयोग (Commission Departmentale) की संज्ञा दी जाती है। इसका मुख्य कार्य प्रीफेक्ट

के हिसाब किताब की जाच करना होता है। जायोग इसके अतिरिक्त अनेक उपयोगी कार्य भी करता है। इससे सामान्य परिपद की बहुत वृद्धि होती है।

प्रीफेक्ट (Prefect)—डिपार्टमेण्ट का कार्यकारी अध्यक्ष प्रीफेक्ट कहलाता है। इसकी नियुक्ति गृहमन्त्री की सिफारिश पर फ्रेंच राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। राष्ट्रपति ही उसे पदच्युत करता है। सामान्यतः शासन जब किसी प्रीफेक्ट को पदच्युत करना चाहता है तो उसे किसी अन्य पद पर हस्तांतरित कर दिया जाता है। उसे व्यापक अधिकार प्राप्त हैं। व्यवस्था एवं शांति स्थापित करना, सुरक्षा, अपने क्षेत्र में विधियाँ का क्रियान्वित करना उसका ही दायित्व है। वह अपने क्षेत्र में पुलिस विभाग का अध्यक्ष होता है। अपराधियाँ को बन्दी बनाने एवं तलाशी लेने के व्यापक अधिकार उसे प्राप्त हैं। वह डिपार्टमेण्ट के अन्तर्गत राज्य की समस्त प्रशासनिक एवं प्राविधिक सेवाओं में समन्वय स्थापित करता है। राज्य कोष से धन उसी के अधिकार में दिया जा सकता है। वह निम्न अधिकारियों की नियुक्ति करता है। केन्द्रीय शासन के विभिन्न विभागों के मध्य सूचना प्रसारित करता है, कम्प्यूना एवं अरेन्डाइजमेण्टों के सम्बन्ध में उस व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं। वह अपने क्षेत्र की सामान्य परिपद का कार्यकारी अधिकारी होता है। कभी-कभी वह विभिन्न विभागों के अधिकारियों के बारे में भी निश्चय करता है।

प्रीफेक्ट को दोहरी भूमिका निभानी पड़ती है। उसकी दृष्टि स्थिति है। एक तरफ वह डिपार्टमेण्ट का प्रमुख कार्यकारी अधिकारी होता है तो दूसरी तरफ वह केन्द्रीय शासन का अभिकर्ता है। केन्द्रीय शासन के अभिकर्ता के रूप में वह केन्द्रीय विधियाँ एवं आदेशों को क्रियान्वित करता है। शासन के विभिन्न विभागों (यथा—राजमार्ग, पुल, जेल, अनाथालय एवं चिकित्सालय) का अध्यक्ष होता है। वह सेना में मर्तों का प्रबंधन का निरीक्षण करता है। अनेक अधिकारियों की नियुक्ति करता है। वह सैन्य राजनीति में भी होता है। सामान्य निर्वाचन में वह अपने समयक मंत्रियों के पक्ष में सैन्य रहता है। डिपार्टमेण्ट के अध्यक्ष के रूप में वह सामान्य परिपद के सभी कार्य सम्पादित करता है। प्रीफेक्ट के इन दोनों दायित्वों में समन्वय करना कठिन कार्य है। वह फ्रेंच स्थानीय शासन की धुरी है। मन्त्री आते एवं जाते रहते हैं परन्तु प्रीफेक्ट एवं उसके अधीन कमचारी सम्पूर्ण देश के प्रशासन को गतिमान रखते हैं।

कण्टन (Canton)—प्रशासनिक कार्यों की दृष्टि से कुछ कम्प्यूना को कण्टन में गठित किया जाता है। फ्रांस में कण्टन सेना और न्यायपालिका की मुख्य प्रशासनिक इकाई है। कण्टन ही डिपार्टमेण्ट के स्थानीय निवाचना की इकाईयाँ होती हैं।

अरेन्डाइजमेण्ट (Arrondissement)—यह मुख्य प्रशासकीय उपक्षेत्र है। इसकी कोई निवाचित परिपद नहीं होती है। एक डिपार्टमेण्ट में तीन या चार अरेन्डाइजमेण्ट होते हैं। इनका अध्यक्ष उप प्रीफेक्ट कहलाता है। प्रत्येक अरेन्डाइजमेण्ट एक लघु डिपार्टमेण्ट के समान है। उप प्रीफेक्ट प्रीफेक्ट का अभिकर्ता माना जाता है।

वह मंत्रिमण्डल की उँगलियाँ ही नहीं अपितु आँख व कान भी होता है। यह कम्यून का अध्यक्षा तथा मेयरों का परामर्शदाता, मागदस्तक एवं प्राविधिक सलाहकार होता है। जरे-डाइजमेण्टो में पहले परिषदे हुआ करती थी। अब उनका कार्य प्रीफेक्ट को हस्तान्तरित कर दिये गये हैं। आग के अनुसार, फ्रांस के स्थानीय शासन में अब इनका वह महत्व नहीं है जो इन्हें पहले प्राप्त था, अब यह केवल विधानमण्डल के सदस्यों के निर्वाचन क्षेत्र के रूप में रह गये हैं।

कम्यून (Communes)—फ्रांस में कम्यून से अथ नगर, शहर (Town), कस्बा या ग्राम से होता है। फ्रांस में शहरी एवं ग्राम्य स्थानीय शासन में कोई अंतर नहीं है। फ्रांस में करीब 38 हजार कम्यून हैं। प्रत्येक कम्यून में एक नगरपालिका परिषद (Municipal Council) एवं एक मेयर होता है। जनसंख्या के आधार पर परिषद की सदस्य संख्या निश्चित की जाती है। मेयर कम्यून का कार्यकारी अधिकारी होता है। डिपार्टमेण्ट के प्रीफेक्टों की भाँति उसकी द्वाँध स्थिति है। एक तरफ वह परिषद का कार्यकारी अध्यक्ष होता है तो दूसरी तरफ अपने उच्च अधिकारियों का अमिकर्ता होता है। उसे व्यापक अधिकार एवं शक्तियाँ प्राप्त होती हैं। इनके प्रयोग के सम्बन्ध में उसे व्यापक स्वविवेकीय अधिकार भी प्राप्त हैं।

पेरिस की अपनी पृथक शासन व्यवस्था है। अपनी पृथक नगर परिषद है। फ्रांस में स्थानीय संस्थाओं के राजस्व के तीन मुख्य स्रोत हैं चुगी, सम्पत्ति-कर एवं स्थानीय कर। इसके अतिरिक्त केन्द्रीय शासन द्वारा स्थानीय संस्थाओं को आर्थिक अनुदान दिया जाता है।

फ्रांस में स्थानीय शासन एवं केन्द्रीय शासन के सम्बन्ध

फ्रांस में स्थानीय शासन पर केन्द्रीय शासन एवं उच्च अधिकारियों के नियंत्रण की विधिवत व्यवस्था की गयी है। केन्द्रीय नियंत्रण या संरक्षण दो प्रकार का है (1) राजनीतिक एवं (2) वित्तीय। राजनीतिक संरक्षण के अंतर्गत स्थानीय शासन के अधिकारियों को पदच्युत करने की शक्ति राज्य अधिकारियों को प्राप्त होती है। प्रीफेक्ट मेयर को एक माह एवं गृह-मंत्री तीन माह के लिए निलम्बित कर सकता है। गम्भीर अपराधों के लिए गृह-मंत्री उसे पदच्युत भी कर सकता है। अनेक बार मेयरों को इसलिए पदच्युत किया गया था कि उन्होंने विधि के अनुसार या सुशासन एवं व्यवस्थित रीति की दृष्टि से ठीक प्रकार कार्य नहीं किया है। नगर परिषदों (Municipal Councils) एवं प्रीफेक्टों की सामान्य परिषदों को भी प्रशासकीय आदेश द्वारा समाप्त किया जा सकता है।

केन्द्रीय शासन निम्न तरीका से स्थानीय शासन पर नियंत्रण रखता है

(1) केन्द्रीय शासन स्थानीय निणया की वैधानिकता सम्बन्धी परीक्षण करता है। कुछ निणया के सम्बन्ध में स्थानीय निकाया को प्रीफेक्ट, मंत्री एवं राज्यपरिषद (Council of State) की स्वीकृति सेना आवश्यक होता है।

(2) अनेक मामलों में स्थानीय इकाइयों को नियंत्रण करने के अधिकार उस समय तक प्राप्त नहीं होते जब तक कि संरक्षक सत्ता द्वारा तत्सम्बन्धी अधिकार प्रदान न कर दिये जायें।

(3) स्थानीय शासन के वित्त पर उच्चाधिकारियों एवं मंत्रियों का नियंत्रण होता है। नगर परिषदों के बजट को उप प्रीफेक्टों तथा कम्यूनों के बजट को प्रीफेक्टों द्वारा स्वीकृत किया जाता है। बड़े कम्यूनों के बजट को महामंत्री स्वीकृत करता है। डिपार्टमेंट का बजट महामंत्री एवं वित्त मंत्री द्वारा स्वीकृत किया जाता है। कम्यूनों को ऋण लेने एवं अपनी सम्पत्ति को 18 वर्ष से अधिक समय के लिए पट्टे पर उठाने के लिए विशेष अनुमति लेना आवश्यक होता है।

केन्द्रीय शासन का वित्तीय संरक्षण के अधीन स्थानीय संस्थाओं के बजट को स्वीकृत करने एवं लेखा परीक्षण (auditing) के अधिकार प्राप्त हैं। निकट भूत में ही केन्द्रीकरण एवं केन्द्रीय संरक्षण की इस प्रवृत्ति का विकास हुआ है। प्रीफेक्टों को कुछ शक्तियाँ से वंचित करने के अधिकार मंत्रियों को प्रदान किये गये हैं। एक नवीन अधिकारी *Tresorier Bayeur General* की नियुक्ति की गयी है। इसे संरक्षण सम्बन्धी व्यापक अधिकार प्राप्त हैं। स्थानीय शासन के कमचारियों एवं अधिकारियों का क्षीयस्थ अधिकारी महामंत्री होता है। अतः फ्रेंच स्थानीय शासन की सबसे महत्वपूर्ण विशेषता 'संरक्षण मिश्रित केन्द्रीकरण' है।

संयुक्त राज्य अमेरिका में स्थानीय शासन

संयुक्त राज्य अमेरिका में 91 हजार से भी अधिक स्थानीय संस्थाएँ हैं। विविधता यहाँ के स्थानीय शासन की एक प्रमुख विशेषता है। कोलम्बिया जिला सहित लगभग 48 प्रकार के स्थानीय शासन हैं। इसकी प्रमुख इकाइयाँ हैं काउण्टी (County) टाउन (Town), टाउनशिप (Township), एवं नगर (Cities)।

काउण्टी—स्थानीय शासन की सबसे बड़ी इकाई काउण्टी है। लुइसियाना (Louisiana) राज्य को छोड़कर बाकी सभी राज्य काउण्टियाँ में विभाजित हैं। सभी राज्यों में इनकी कुल संख्या 3049 है। डिलावरा राज्य में केवल तीन काउण्टियाँ हैं जबकि टेक्सास में 250 हैं। सामान्यतः प्रत्येक राज्य में 50 से 100 तक काउण्टियाँ होती हैं। काउण्टी सावजनिक कार्यों के लिए राज्य की प्रशासनिक इकाई होती है। राज्यों के संविधान द्वारा इन्हें विधिक मायता प्रदान की जाती है। काउण्टी का प्रशासन एक परिषद (Council) या आयुक्त या बोर्ड करता है। परिषद के सदस्य निर्वाचित होते हैं।⁷ सामान्यतः इन परिषदों में 3 से 7 सदस्य होते हैं। परन्तु कुछ

7 'The authority in a country is centered in a group of elected officials known as a 'Council, Commissioners or Board' (p 334), or supervisors elected by the voters (p 295) —H Zink and others *American Government and Politics*, 1967

काउण्टियों की सदस्य संख्या अधिक होती है। समिति या परिषद के अतिरिक्त काउण्टी में शेरिफ (Sheriff), लिपिक (Clerk), सरकारों (अभियोग) वकील (Prosecutor Attorney) एवं कोरोनर (Coroner) आदि कुछ प्रशासनिक अधिकारी होते हैं। यह सभी निर्वाचित होते हैं। काउण्टियों में सामान्यतः मेयर (Mayor) या स्पीकर या उपराज्यपाल (Lieutenant Governor) नहीं होते। यद्यपि कुछ बोर्डों के अध्यक्ष (Chairman) जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं और नाममात्र की भूमिका निभाते हैं।⁸ दक्षिणी राज्यों में काउण्टी के कुछ अधिकारी—जैसे 'मायाधीश, काउण्टी लिपिक आदि—परिषद के सदस्य होते हैं। काउण्टी परिषदों में समितियों की भूमिका नाममात्र की है।

काउण्टी के प्रमुख कार्य निम्नवत् हैं—व्यवस्था एवं शांति की स्थापना, सम्बन्धित कागजातों का संरक्षण, स्थानीय विद्यालयों का निरीक्षण, परमिट एवं लाइसेंस देना, जेल, ग्रामीण क्षेत्रों, सड़कों एवं अन्य कल्याणकारी कार्यों का निर्देशन तथा अन्य वित्तीय दायित्वों का सम्पादन। इसके अतिरिक्त काउण्टी राज्य प्रशासन की इकाईयाँ बना करती हैं। काउण्टियाँ ही याच, निर्वाचन एवं कर संगठन की इकाईयाँ होती हैं। अपने कार्यों के सम्बन्ध में काउण्टियाँ को नियम एवं उपनियम बनाने का अधिकार होता है। प्रत्येक काउण्टी में अनेक विभाग होते हैं। इनमें प्रमुख कल्याणकारी विभाग है। काउण्टी के दायित्वों में वृद्धि के साथ-साथ कार्य-कुशलता का ह्रास हुआ है तथा अपभ्रंश एवं वरवादी बढ़ी है। काउण्टी के विभिन्न कार्यों में बाधित समन्वय एवं समुक्त निर्देशन का अभाव है।

टाउन (Town)—टाउन प्रमुख रूप से ग्रामीण स्थानीय शासन की इकाई है। प्रधानतः तीन प्रकार के टाउन होते हैं—ग्राम, गाँव एवं वासपास के क्षेत्र, तथा कस्बा। यह व्यवस्था मूल रूप में अमेरिका के 'यू. इग्लैण्ड' में पायी जाती है। टाउन की एक समिति होती है। इसका वार्षिक अधिवेशन होता है। आवश्यकतानुसार इसके विशेष अधिवेशन भी आयोजित किये जा सकते हैं। कम जनसंख्या वाली टाउन मीटिंग में सभी मतदाता भाग लेते हैं। बड़े टाउन में क्षेत्रीय समितियों द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि भाग लेते हैं। नगर समितियों का स्थानीय मामलों की व्यवस्था का अधिकार होता है। इन समितियों द्वारा नियम बनाये जाते हैं, व्यय निर्धारित किया जाता है, कर लगाये जाते हैं तथा ऋण की स्वीकृति दी जाती है। नवीन स्कूलों की स्थापना में सम्बन्ध में नियम विद्यमान होते हैं। अपन क्षेत्र के लिए एक विशिष्ट परिषद (Board of Select men) जिस टाउन काउंसिल कहते हैं, तथा शिक्षा बोर्ड व सदस्यों का निर्वाचित किया जाता है।

टाउनशिप (Township)—यू. इग्लैण्ड को छोड़कर अनेक राज्यों (ओहियो

नदी के उत्तरी एव डेकोटाज (Dacotas) व कनसास (Kansas) के पूर्ववर्ती क्षेत्र क ग्रामीण क्षेत्रों में स्थानीय शासन की इकाई टाउनशिप है। प्रत्येक टाउनशिप में एक निर्वाचित परिषद या बोर्ड होता है। इसका प्रमुख अध्यक्ष (President) या महापौर (Mayor) या मभापति (Chairman) कहलाता है। परिषद कमचारियों को नियुक्त करती है, बजट पारित करती है तथा नियमा का निर्माण करती है।

टाउनशिप में अनेक कमचारी होते हैं। इनमें से बहुत से कमचारियों का कोई दायित्व नहीं होता है। लेकिन जिन कमचारियों के दायित्व होते हैं वे अपने क्षेत्र में तानाशाह होते हैं। टाउनशिप में ट्रस्टी सबसे शक्तिशाली अधिकारी होता है। प्रायः यह सामान्य मत है कि यदि टाउनशिप को समाप्त कर दिया जाय तो जनता को इससे लाभ ही होगा।⁹

ग्राम सबसे छोटी स्थानीय इकाई है। इसका शासन ग्रामसभा (Village-Meeting) करती है। गांव में एक परिषद, एक अध्यक्ष एव कुछ निर्वाचित अधिकारी होते हैं।

नगर (Cities)—संयुक्त राज्य अमेरिका में विभिन्न एव वर्तमान शताब्दी में नगरों की जनसंख्या में असाधारण वृद्धि हुई है। देश की 65% से भी अधिक जनता नगरों में निवास करती है। नगर अमेरिका के स्थानीय शासन की महत्वपूर्ण इकाई है। यह काउण्टी का शहरी उपविभाग है। इसकी स्थिति इंगलण्ड के बरो (Borough) या काउण्टी बरो (County Borough) जैसी है। अनेक बड़े नगरों के चारों तरफ छोटे छोटे नगरों का उदय हो गया है। इसकी सफाई एव अन्य सेवाएँ, उनका प्रशासन तथा शान्ति एव व्यवस्था, नगर का प्रशासन यदि सम्बन्धित अनेक समस्याएँ हैं। इसके अतिरिक्त इन दायित्वों के लिए वित्त की आवश्यकता भी है। इन सभी समस्याओं का पूर्णतः समाधान नहीं हुआ है।

काउण्टी की भाँति नगरों की भी स्थापना राज्यों द्वारा की जाती है। अतः नगरों का स्थानीय संगठन एव शक्ति प्रत्येक राज्यों की इच्छा पर निर्भर होती है। इस सम्बन्ध में विभिन्न राज्यों द्वारा विभिन्न नियम बनाये गये हैं।

नगर शासन का संगठन—राज्यों के द्वारा नगरों की स्थापना के लिए भिन्न-भिन्न नियम निर्धारित किये गये हैं। नगरपालिकाओं को भिन्न-भिन्न शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं लेकिन जहाँ तक उनके संगठन का प्रश्न है उसमें कोई विशेष अन्तर नहीं है। नगरपालिकाओं के संगठन के सम्पूर्ण देश में निम्न तीन रूप हैं—

(1) मेयर काउन्सिल शासन (Mayor Council Government)—नगरों में यह स्थानीय शासन का सबसे प्राचीन रूप है। इसमें एक मेयर (महापौर) एव एक परिषद होती है। मेयर मतदाताओं द्वारा निर्वाचित किया जाता है। उसका कार्य

काल 2 से 4 वर्ष तक होता है एवं उसे मासिक वतन दिया जाता है। कुछ नगरों में मेयर निदलीय आधार पर चुन जाते हैं परन्तु सामान्यतः वे दलीय आधार पर निर्वाचित होते हैं। कुछ नगरों में मेयर शक्तिशाली होते हैं और परिषद कमजोर होती है, तो कुछ में परिषद शक्तिशाली और मेयर कमजोर होते हैं। मेयर चाहे परिषद की अध्यक्षता करे या न करे, वह परिषद से निकट सम्पर्क रखता है। कुछ परिषदों में मेयर ही परिषद की अध्यक्षता करता है। अनेक नगरों में वह वजेट भी तैयार करता है। बड़े नगरों में मेयर के बहुदायित्व होते हैं। उसे कुछ स्थितियों में कमचारी को पदच्युत करने का अधिकार भी प्राप्त होता है।

19वीं सदी के अन्त में परिषद का स्वरूप द्विसदनीय था लेकिन अब एक सदनीय है। इसमें 5 से 50 तक सदस्य होते हैं जो मतदाताओं द्वारा निर्वाचित होते हैं। जिन परिषदों में मेयर परिषद की अध्यक्षता नहीं करता है उनके अध्यक्ष चुने जाते हैं। सामान्यतः परिषद का अधिवेशन माह में दो बार होता है एवं बड़े नगरों में प्रति सप्ताह। परिषद के कार्य स्वास्थ्य, सुरक्षा एवं नैतिकता सम्बन्धी अधिनियमों का निर्माण करना, कर लगाना, ऋण लेना एवं व्यय की व्यवस्था करना है। विभिन्न नगरों की परिषदों के दायित्वों में भी भेद होता है।

(2) काउंसिल-मैनेजर शासन (Council Manager Government)—इस प्रकार के स्थानीय शासन में नगर परिषद (city council) प्रशासन के सम्पादन हेतु एक सवेतन प्रबन्धक या मैनेजर को नियुक्त कर देती है। वह नगर परिषद के प्रति उत्तरदायी होता है। वही प्रशासन का संचालन करता है। यह प्रणाली अधिकाधिक लोकप्रिय होती जा रही है। करीब 16 हजार से भी अधिक नगरों में यह प्रणाली प्रचलित है। नगर परिषद द्वारा नीति निर्धारित की जाती है एवं उस पर वह विचार विमर्श करती है। वह प्रबन्धक भी नियुक्त करती है। प्रबन्धक नीति का संचालन करता है। समिति का कार्यकाल प्रायः 4 वर्ष होता है इसमें सामान्यतः 5 से 9 तक सदस्य होते हैं जो समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के आधार पर चुन जाते हैं। यह प्रबन्धक प्रणाली व्यापार प्रणाली के संचालकों (Board of Directors) एवं मैनेजर के सम्बन्धों पर आधारित है।

समिति प्रस्ताव पारित करती है, व्यय को स्वीकृत करती है, ऋण एवं करों की व्यवस्था करती है। समिति द्वारा प्रबन्धक को नियुक्त करते समय स्थानीयता का ध्यान रखा जाता है परन्तु योग्य व्यक्ति ही सामान्यतः चुने जाते हैं। बाहर के व्यक्तियों में से भी प्रबन्धकों का चयन किया जाता है। यह प्रणाली करीब 40 वर्षों से प्रचलित है। कनाडा में नगर एवं क्लोवलण्ड के अनुभवों के आधार पर यह कहा जा सकता है कि इस प्रणाली में दलीय नताओं का आधिपत्य रहता है।

(3) कमीशन फॉर्म नगर शासन (The Commission Form of City Government)—इस प्रकार के नगर शासन में एक आयोग नगर का शासन चलाता है।

आयोग के द्वारा विधायी एवं कार्यपालक दायित्वा का सम्पादन किया जाता है। सदस्य गणों को दो से चार वर्ष के लिए निर्वाचित किया जाता है। इनमें से एक को मेयर चुना जाता है। प्रति सप्ताह एक या दो अधिवेशन होते हैं। सभी सदस्यों द्वारा नीति-निर्धारण, करारोपण एवं व्यय अथवा ऋण निर्धारित एवं प्रस्तावित किये जाते हैं। इसके अतिरिक्त बजट पारित करना एवं अधिकारियों को नियुक्त एवं पदच्युत करना भी आयोग का ही काम है। विभिन्न सदस्य विभिन्न विभागों के अध्यक्ष होते हैं।

आयोग प्रणाली के अनेक दोष प्रकाश में आये हैं। इनमें कार्य में एकरूपता नहीं होती है। प्रशासकीय अनुभव से वंचित होने के कारण सदस्यगण विभिन्न विभागों पर पूर्ण नियन्त्रण रखने में असफल रहते हैं। यह प्रणाली पहले की तरह लोकप्रिय नहीं है।

स्थानीय शासन की अन्य इकाइयाँ¹⁰

दक्षिणी पश्चिमी कुछेक राज्यों में काउण्टियों को मैजिस्टीरियल जिला प्रसिद्ध (Precincts), निर्वाचित जिला एवं अथवा में विभाजित किया जाता है। इनका संगठित शासन नहीं होता अपितु निर्वाचन के लिए केवल काउण्टी के विभाग मात्र होते हैं। इसके अतिरिक्त एक अन्य इकाई—विशेष जिले—भी है। इस इकाई का अधिक प्रचलन नहीं है। सामान्यतः विशेष जिले पांच प्रकार के होते हैं—प्राथमिक सफाई (Sanitary), जलीय, मावजनिक उपयोगिता सम्बन्धी एवं अन्य।

समीक्षा—संयुक्त राज्य अमेरिका में भी स्थानीय शासन की इकाइयाँ जन कल्याण के कार्यों—जैसे पुलिस आग से रक्षा, स्वास्थ्य एवं सफाई, नियोजन, सावजनिक मार्ग एवं शिक्षा आदि—में सम्मिलित होती हैं। इनकी आय के मुख्य साधन हैं कर, जुर्माने, फीस एवं सावजनिक सेवाओं से होने वाली आय। अन्य सभी देशों की भाँति राज्यों की सरकारों द्वारा इन सस्थाओं का आर्थिक अनुदान भी दिया जाता है। अनुदान के अतिरिक्त राज्य द्वारा एकत्रित करा या एक अथवा स्थानीय सस्थाओं को प्रदान किया जाता है। अमेरिका की सभी सरकारें भी स्थानीय सस्थाओं का अनुदान एवं हवाई बजट एवं राजमार्गों से प्राप्त होने वाले करों का एक अथवा प्रदान करती हैं। फिर भी अमेरिकी स्थानीय शासन की सस्थाएँ अपना व्यय उठाने में असमर्थ हैं। उन पर ऋण भार अधिक है। 1946 ई. में अमेरिकी स्थानीय शासन पर केवल 1300 करोड़ डालर ऋण था। यह 1962 ई. में बढ़कर 5500 करोड़ डॉलर हो गया था।¹¹ अमेरिका में 150000 से भी अधिक स्थानीय शासन की इकाइयाँ हैं। इनमें विभिन्न दायित्व हैं। इसके अतिरिक्त इन विभिन्न इकाइयों के दायित्वा में अन्तर्विरोध (द्विगणन) है और वे अपने दायित्वा का क्षमतापूर्वक सम्पादित करने में असफल हैं। इसका

10 Harold Zink and others *op cit* 1967 pp 412-414

11 Ogg and Ray *Essentials of American Government*, 1964, p 669

एक उदाहरण यह है कि 'विनोप जिला को कर, व्यय एवं ऋण सम्बन्धी अधिकार ह। विनोप जिला वे इन अनर कार्यों को काउन्टिया, नगर एवं शासन को जय इकाइया को सापा जाना चाहिए तभी स्थानीय शासन से मितव्ययता एवं क्षमता की आशा की जा सकती है।¹²

भारत में स्थानीय शासन

भारत में स्थानीय संस्थाएँ नवीन नहीं हैं। प्राचीन काल में ग्राम-पंचायतें थी और उस समय ग्राम अपने-अपने क्षेत्रों में पर्याप्त स्वायत्त सम्पन्न थे। ग्राम-पंचायती व्यवस्था ब्रिटिश शासन के प्रारम्भ तक विद्यमान रही थी। लेकिन वर्तमान भारतीय स्थानीय शासन ब्रिटिश शासन की देन है। ब्रिटिश काल में ही 1687 ई. में मद्रास कॉरपोरेशन की स्थापना की गयी थी। इसी के साथ भारत में स्थानीय स्वशासन का प्रारम्भ हुआ। 1793 ई. के चाटर अधिनियम द्वारा शान्ति यायाधीश (Justice of Peace) की नियुक्ति की व्यवस्था की गयी थी। यह सड़क की स्वच्छता एवं मरम्मत के लिए कर लगाने एवं शराब की बित्री के लिए लाइसेंस देने वाले इन्स्पेक्टरों की नियुक्ति का अधिकार दिया गया था। 1842 ई. में कलकत्ता के अतिरिक्त बंगाल के अन्य नगरों में भी स्थानीय स्वशासन का प्रारम्भ हुआ था। लेकिन भारत में स्थानीय स्वशासन का वास्तविक प्रारम्भ 1882 ई. में लॉर्ड रिपन के द्वारा प्रस्तावित प्रस्ताव से होता है जिसके अन्तर्गत स्थानीय संस्थाओं को अधिक स्वतंत्रता देने, ग्रामीण क्षेत्रों में स्थानीय शासन की स्थापना, सदस्यों के निर्वाचन तथा इन संस्थाओं पर न्यूनतम शासकीय नियंत्रण का सुभाव दिया गया था। 1907 ई. में विकेंद्रीकरण आयोग ने ग्राम पंचायतों की स्थापना का सुभाव दिया। प्राचीन पंचायत व्यवस्था से वर्तमान स्थानीय शासन व्यवस्था का कोई सम्बन्ध नहीं है। ब्रिटिश शासन के अन्तर्गत स्थापित स्थानीय शासन क्रमिक विकास का परिणाम है और स्थानीय शासन की संस्थाओं के कार्यक्षेत्र एवं अधिकारों में धीमी गति से वृद्धि हुई है। यह पूर्णतः लोकतांत्रिक भी नहीं है। सरकारी पदाधिकारियों (जिलाधीश एवं आयुक्तों) को नियंत्रण के व्यापक अधिकार प्राप्त हैं। इनके वित्तीय अधिकार भी सीमित हैं। नगरमहापालिकाएँ (Corporations), नगरपालिकाएँ, नोटीफाइड एरिया एवं टाउन एरिया, कटूनमेंट बोर्ड, पोर्ट ट्रस्ट, इम्प्रूवमेंट ट्रस्ट (Improvement Trust), स्थानीय शासन की शहरी इकाइयाँ हैं। नगरपालिकाएँ (Municipalities) A, B और C तीन प्रकार की होती हैं। ग्रामीण क्षेत्र से सम्बन्धित स्थानीय शासन की निम्न इकाइयाँ हैं जिला परिषद (District Boards), ताल्लुका बोर्ड एवं ग्रामीण पंचायत। स्वतंत्रता के पूर्व केवल कुछ ही ग्राम पंचायती व्यवस्था थी।

कॉरपोरेशन (Corporation)

महापालिकाएँ केवल बड़े नगरों में ही पायी जाती हैं। बम्बई, कलकत्ता एवं

मद्रास की महापालिकाएँ प्राचीन हैं। उत्तर प्रदेश में लखनऊ, इलाहाबाद, वाराणसी, कानपुर एवं आगरा¹³, महाराष्ट्र में बम्बई एवं नागपुर, मध्य प्रदेश में जबलपुर, एवं बिहार में पटना तथा दिल्ली में महापालिकाएँ हैं। महापालिका एवं नगरपालिका में शक्तियों एवं कार्यों तथा दायित्वा के सम्बन्ध में अंतर है। महापालिका की स्थापना राज्य विधानमण्डल की विधि द्वारा की जाती है। नगरपालिकाओं की स्थापना संघ-पित स्थानीय शासन अधिनियम के अधीन राज्य सरकारों द्वारा की जाती है। महापालिका का अध्यक्ष महापौर (मयर) होता है। इसकी जनसंख्या नगरपालिकाओं से अधिक होती है और महापालिकाओं को अपेक्षाकृत अधिक स्वायत्तता प्राप्त होती है। महापालिका में दो प्रकार के सदस्य होते हैं समासद एवं वरजजन (Elder-men)। उत्तर प्रदेश की महापालिकाओं में विशिष्ट सदस्या की संख्या समासदों की 1/9 होती है। समासद जनता द्वारा वार्डों के आधार पर चुने जाते हैं। उत्तर प्रदेश में महापौर को उसी नगर का निवासी एवं 30 वर्ष से अधिक आयु का होना चाहिए। इसका कार्यकाल एक वर्ष होता है अर्थात् वह प्रति वर्ष चुना जाता है। एक उपमहा-

पौर (Deputy Mayor) होता है। उपप्रमुख का कार्यकाल 5 वर्ष होता है। महा-पालिका में दो प्रमुख समितियाँ होती हैं कार्यपालिका समिति एवं विकास समिति। कार्यकारिणी समिति महापालिका की कार्यपालिका समिति होती है। इसे वित्त, सामाजिक प्रशासन के निरीक्षण एवं नियंत्रण के अधिकार होते हैं। विकास समिति ने सामाजिक विकास, आवास सड़कें एवं उनका विकास, सफाई एवं पुनर्निर्माण के अधिकार प्राप्त होते हैं। इसके अतिरिक्त एक मुख्य नगर अधिकारी या म्युनिसिपल कमिश्नर भी होता है। इसकी नियुक्ति राज्य सरकार द्वारा की जाती है। महापालिकाओं को विभिन्न प्रकार के कर लगाने का अधिकार होता है, जस—सम्पत्ति पशु यातायात साधना गाड़ियों एवं अन्य वाहनों एवं पशुओं पर कर, व्यापार एवं व्यवसाय कर, विज्ञापन, थियेटर एवं भूमि की मूल्य वृद्धि पर कर आदि।

उत्तर प्रदेश की महापालिकाओं के 38 प्रकार के अनिवार्य एवं 43 प्रकार के ऐच्छिक कार्य हैं। अनिवार्य कार्य निम्नतः सड़क का निर्माण एवं मरम्मत, बसे चलाना, स्वास्थ्य का प्रबंध खाद्य पदार्थों में मिलावट को रोकना, नगर की सफाई, रोशनी स्वच्छ जल का प्रबंध, महामारियों को रोकना, चिकित्सालया एवं शिशु विद्या लया का प्रबंध आदि।

उत्तर प्रदेश में राज्य शासन को महापालिकाओं को विघटित करने का भी अधिकार है। यदि राज्य शासन अनुमत्त करता है कि उनका द्वारा अपने अधिकारों का दुरुपयोग किया जा रहा है और वे अपने कार्यों को करने में असफल हैं तो महापालिका द्वारा की गयी थी।

13 इन नगरों में नगरमहापालिकाओं की स्थापना 1958 ई. में राज्य अधिनियम द्वारा की गयी थी।

को विघटित करके उसका नियम अपने हाथों में ले सकता है। परन्तु ऐसी स्थिति में 6 माह के भीतर पुनः निर्वाचन होना आवश्यक है। राज्य शासन को महापालिका के हर विभाग एवं उसके कार्यान्वयन के निरीक्षण का अधिकार प्राप्त है।

नगरपालिकाएँ (Municipalities)

देश भर में करीब एक हजार नगरपालिकाएँ हैं। सबसे प्रथम नगरपालिका की स्थापना 1887 ई. में हुई थी। उत्तर प्रदेश में करीब 137 नगरपालिकाएँ हैं। उत्तर प्रदेश में प्रथम बार 1916 ई. में नगरपालिकाओं की स्थापना की गयी थी और प्रथम नगरपालिका अधिनियम पारित किया गया था। इसकी सदस्य संख्या 15 से 60 तक होती है। इसके सदस्य निर्वाचित होते हैं। उत्तर प्रदेश के 10 हजार से अधिक जनसंख्या वाले नगरों में नगरपालिका स्थापित की जाती है। इसके सदस्यों द्वारा एक अध्यक्ष एवं उपाध्यक्ष निर्वाचित किया जाता है। इसके अतिरिक्त अनेक पदाधिकारी होते हैं जिनमें प्रमुख कार्यकारी अधिकारी (Executive Officer) होता है। छोटी नगरपालिकाओं में इसे सचिव (Secretary) कहते हैं। जल विभाग की देखभाल जल कल अभियंता करता है। कुशल प्रशासन के लिए समितियों का भी निर्माण किया जाता है। नगरपालिकाएँ सवसाधारण की सुविधा, स्वास्थ्य रक्षा, शिक्षा आदि कार्य सम्पादित करती हैं। पानी, बिजली, यातायात के लिए बसों को चलाना एवं विनियमन गृहों का प्रबंध करना इसके अन्य कार्य हैं। इनकी आय के प्रमुख साधन हैं, धुगी, सम्पत्ति कर, मकान, जमीन-जायदाद, व्यापार एवं पसारा कर, सबक वाहन, पशुओं एवं यात्रियों पर कर। इससे अतिरिक्त राज्य शासन से अनुदान भी प्राप्त होता है। राज्य शासन को इनके निरीक्षण एवं नियमन की शक्ति प्राप्त है। अगर नगरपालिका द्वारा अपने दायित्व को पूरी प्रकार सम्पादित नहीं किया जाता है तो राज्य शासन को उस निलम्बित करने का अधिकार है।

अन्य शहरी स्थानीय संस्थाएँ

जिन वस्त्वों की जनसंख्या 10 हजार से 20 हजार तक होती है वहाँ की स्थानीय संस्था को टाउन एरिया (Town Area) कहते हैं। इसमें एक चेयरमैन, पाँच से सात तक निर्वाचित सदस्य एवं दो मनोनीत सदस्य होते हैं। इनका कार्यकाल 4 वर्ष होता है। 5 से 10 हजार तक जनसंख्या वाले वस्त्वों में नोटिफाइड एरिया (Notified Areas) की स्थापना की जाती है। इसमें तीन से पाँच तक सदस्य होते हैं एवं एक चेयरमैन होता है। इसका सदस्य या तो मतदाताओं द्वारा निर्वाचित होते हैं अथवा समितियों द्वारा मनोनीत। इन समितियों का अधिकार सीमित होता है। सरकारी अधिकारी—मण्डलाधीन (S. D. O.)—इनके कार्य का निरीक्षण करता है।

केटूनमेण्ट बोर्ड (छावनी)—बड़े नगरों में एक क्षेत्र होता है जहाँ सना रहती है। ये नगरपालिका के क्षेत्राधिकारों में बाहर होते हैं। इन क्षेत्रों में केटूनमेण्ट बोर्ड

की स्थापना की जाती है। इसका समापति कोई फौजी अधिकारी होता है। वे टून मण्ट वोड के दायित्व व कतव्य सामायत नगरपालिका के सदस्य होते हैं।
 पोर्ट ट्रस्ट (Port Trust)—समुद्रतटीय नगरा के क्षेत्रा की देखभाल के लिए इनकी स्थापना की जाती है। कलकत्ता, मद्रास आदि नगरा मे पोर्ट ट्रस्ट स्थापित किय गये है।

बड़े बड़े नगरा के विकास, उन्नति एव सुधार के लिए नगर सुधार यास (Improvement Trust) की स्थापना की जाती है। इसने सदस्यों को प्रांतीय शासन, नगर-पालिकाओ एव व्यापारिक सस्थाओ द्वारा तीन वष के लिए मनोनीत किया जाता है। इन सदस्यों द्वारा अपने म से ही एक अध्यक्ष चुना जाता है। इनका काय नगर विकास की योजना बनाना एव क्रिया-बधन होता है।
 स्वतंत्रता के पश्चात भारत के ग्रामीण क्षेत्र मे स्थानीय शासन

भारतीय संविधान निर्माता महात्मा गांधी की पचायती व्यवस्था की धारणा से प्रभावित थे। फलस्वरूप राज्य क नीति निर्देशक तत्वो मे पचायती व्यवस्था की स्थापना पर बल दिया गया है (अनुच्छेद 40)। प्रथम, द्वितीय एव तृतीय पंचवर्षीय योजनाओ मे भी निरंतर ग्राम पचायतो की स्थापना पर बल दिया जाता रहा है। द्वितीय पंचवर्षीय योजना के अनुसार ग्राम पचायतो का सही दिशा मे विकास कई कारणों से महत्वपूर्ण है। तृतीय पंचवर्षीय योजना मे क्षेत्रीय एव ग्राम पचायतो को योजना क क्रिया-बधन के प्रभावकारी उपकरण के रूप मे स्वीकार किया गया। योजना आयोग ने सामुदायिक विकास एव राष्ट्रीय प्रसार परियोजनाओ के सम्बन्ध मे एक अध्ययन समूह की नियुक्ति श्री बलवन्तराय मेहता की अध्यक्षता मे की थी। मेहता समिति द्वारा प्रस्तुत प्रतिवेदन मे यह कहा गया था कि व्यापक क्षेत्र की स्थानीय जनता की आवश्यकताओ एव स्थानीय परिस्थितियों के प्रति लोकतंत्रीय शासन के लिए याय करना कठिन है। अतः समिति ने यह प्रस्तावित किया था कि विकास कार्यों मे ग्रामीण जनता की रुचि जागत करने के लिए शासनतंत्र को विकेंद्रित करना आवश्यक है एव ऐसी लोकतांत्रिक प्रतिनिधि सस्थाओ की स्थापना की जानी चाहिए जिह पर्याप्त शक्ति एव धन प्राप्त हो और जिह स्थानीय लक्ष्य क अनुसार धन के व्यय पर आवश्यक निरीक्षण एव निर्देशन भी प्राप्त हो। अतः समिति ने राज्य-स्तर से नीचे ग्राम्य-स्तर पर सत्ता के विकेंद्रीकरण का सुझाव दिया। यही लोकतांत्रिक विचेंद्रीकरण है। इसम शासन क निम्न स्तरों एव स्थानीय अभिकरणा को शासन सत्ता के प्रयोग सम्बन्धी निम्न स्वयं करने के अवसर प्राप्त होत हैं। लोकतांत्रिक विचेंद्रीकरण मे जनता का पहल एव उत्तरदायित्वपूर्ण रूप से काय करने व अवसर प्राप्त होत हैं। लोकतांत्रिक विचेंद्रीकरण मे निम्न सस्थाओ एव अभिकरणा की आन्तरिक स्वतंत्रता पर अधिक बल दिया गया है, केवल सत्ता क विकेंद्रीकरण या हस्तान्तरण पर नहीं।

मेहता समिति ने निम्न बातों पर विशेष बल दिया था

(1) निर्वाचित स्वशासन संस्थाओं—पंचायत समितियों—की स्थापना की जाय। साथ ही साथ विकास-खण्ड के स्तर पर क्षेत्रीय समितियाँ होनी चाहिए जो पंचायतों द्वारा अप्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित हों। इन समितियों को ग्राम पंचायतों के बजट की स्वीकृति एवं निरीक्षण के अधिकार होने चाहिए।

(2) अपने क्षेत्र में सभी विकास-कार्यों के निरीक्षण सम्बन्धी कुछ कार्य एवं दायित्व इन निकायों को दिये जाने चाहिए।

(3) ब्लॉक क्षेत्र में विकास की धन राशि प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रीति से केवल पंचायत समितियों द्वारा ही व्यय की जानी चाहिए।

(4) विभिन्न पंचायत समितियों के कार्यों में समन्वय के लिए जिला परिषद का निर्माण किया जाना चाहिए।

अतः मेहता समिति ने जिला में ग्राम, ब्लॉक एवं जिला अर्थात् त्रिस्तरीय स्थानीय संस्थाओं की स्थापना का सुझाव दिया था। विकेंद्रीकरण की वर्तमान व्यवस्था को समाप्त करके उनके स्थान पर नये निकाया (bodies)—ग्राम पंचायत, विकास खण्ड की समिति एवं जिला परिषद—का संगठन प्रस्तावित किया था। विकास खण्ड समिति विकास खण्ड (Development Block) से सम्बन्धित हो, प्रत्येक विकास खण्ड के सभी गावों को ग्राम पंचायत से तथा छोटे-छोटे गाँवों को एक ही गाव पंचायत से सम्बद्ध होना चाहिए। जिसा-स्तर पर जिला बौद्ध होने चाहिए। ग्राम पंचायत एवं विकास खण्ड की पंचायतों से सम्बद्ध क्षेत्र की जनता को प्रत्यक्ष रीति से इन निकायों के कार्यों में अधिकतम भाग लेने के अवसर होने चाहिए। जनता को जन-कल्याण से सम्बद्ध योजनाओं को प्रस्तावित एवं स्वायत्तता पूर्वक विकास योजनाओं को संचालित एवं क्रियान्वित करने के अधिकार होने चाहिए। मेहता समिति ने विकास कार्यों के लिए लोकतांत्रिक विवेकेंद्रीकरण का प्रस्ताव करते हुए कृषि, पशुपालन, स्वास्थ्य एवं सफाई, चिकित्सा, ग्रामीण उद्योग, प्राथमिक शिक्षा, स्थानीय यातायात, लघु सिंचाई एवं स्थानीय सुविधाओं आदि कार्यों को इन संस्थाओं के क्षेत्रीय निकायों को देने का प्रस्ताव किया था। अतः लोकतांत्रिक विवेकेंद्रीकरण का अर्थ यह है कि स्थानीय मामलों का प्रबंध उस क्षेत्र की जनता द्वारा किया जाना चाहिए। लोकतांत्रिक विवेकेंद्रीकरण निम्नस्तरीय संस्थाओं एवं निकायों को सत्ता के साथ उत्तरदायित्व, पहल एवं स्वायत्तता के निष्क्रमण का सिद्धान्त है। विकास कार्यों की सफलता स्वेच्छित जन सहयोग पर ही निर्भर है।

मेहता समिति द्वारा प्रस्तावित लोकतांत्रिक विवेकेंद्रीकरण की योजना को सर्वप्रथम राजस्थान राज्य में लागू किया गया। 2 अक्टूबर, 1959 ई. को राजस्थान में त्रिस्तरीय पंचायती व्यवस्था की स्थापना की गयी थी। ग्राम पंचायत सबसे छोटी इकाई है। इसका प्रमुख सरपंच होता है। इसके अनिवार्य कार्य जल, सफाई, चिकित्सा,

प्रारम्भिक शिक्षा, कृषि में सहायता एवं लघु सिंचाई योजनाओं की व्यवस्था करना है। इसे भूमि-कर वसूल करने का कार्य भी सौंपा गया है। ग्राम पंचायतों के ऊपर विकास खण्ड की पंचायती समिति होती है। इसमें उस खण्ड से सम्बन्धित ग्राम पंचायतों के सरपंच शामिल होते हैं। इसके अतिरिक्त प्रत्येक जिले की एक परिषद होती है जिसे जिला परिषद कहते हैं। इसका मुख्य कार्य पंचायत समितियों के वजट का परीक्षण, ग्राम पंचायतों एवं पंचायत समितियों के कार्यों का समन्वय तथा पंचायती व्यवस्था के सम्बन्ध में राज्य शासन को परामर्श देना है। जिला परिषद अपने क्षेत्र में काफी स्वायत्त सम्पन्न है। राज्य सरकार का इन पंचायती सस्थाओं के ऊपर क्षेत्र में नियन्त्रण होता है। राज्य शासन इसे विघटित करके उनके कार्य जिलाधीश को सौंप सकता है। इन शक्तियों का उद्देश्य अव्यवस्थित पंचायती सस्थाओं के मामले में हस्तक्षेप करना है।

उत्तर प्रदेश में पंचायती राज्य का प्रारम्भ 1 जुलाई, 1963 से हुआ है। इस सम्बन्ध में 1961 ई. में उत्तर प्रदेश क्षेत्र समिति एवं जिला परिषद अधिनियम पारित किया गया था। मई 1958 ई. में उत्तर प्रदेश शासन ने जिला परिषदों को भग्न करके अतिरिक्त जिला परिषदों का निर्माण किया था। ग्राम पंचायती व्यवस्था के तीन अंग हैं—ग्राम सभा, ग्राम पंचायत एवं पंचायती अदालत या 'याय' पंचायत। ग्राम सभा पंचायती व्यवस्था का आधार है। राज्य में करीब 72428 ग्राम सभाएँ हैं। ग्राम पंचायत गाँव की कार्यकारिणी होती है। ग्राम सभा गाँव की व्यवस्थापिका है। चार या पाँच ग्रामों की एक 'याय' पंचायत होती है। इसे दीवानी एवं फौजदारी दोनों ही मामलों में क्षेत्राधिकार प्राप्त है। 100 रुपये तक दीवानी मामलों में जुर्माना कर सकती है।

ग्राम सभा, ग्राम पंचायत एवं 'याय' पंचायत पर राज्य सरकार को नियन्त्रण के व्यापक अधिकार प्राप्त हैं। उसे ग्राम सभा के कार्यों का निरीक्षण करने का अधिकार है। वह इन सस्थाओं की जांच कर सकती है। जिला परिषद के कार्यों का निरीक्षण जिलाधीश करता है एवं तत्सम्बन्धी व्यापक अधिकार प्राप्त हैं। शक्तियाँ के दुरुपयोग की अवस्था में शासन जिला परिषद को भग्न कर सकता है।

ग्रामों में व्याप्त अशिक्षा, जातिवाद, निधनता के कारण पंचायती व्यवस्था सफल नहीं हुई है। पंचायती व्यवस्था के बीज जनता में होने चाहिए परन्तु भारत में ऐसा नहीं है। एक प्राचीन सस्था होते हुए भी वर्तमान समय में इसको शासन द्वारा आरोपित किया गया है। शासन एवं राजनीतिक जीवन का भ्रष्टाचार एवं अनुत्तरदायित्व पंचायती व्यवस्था की असफलता के प्रधान कारण हैं। पंचायती व्यवस्था में फलस्वरूप ग्रामीण क्षेत्रों में गुटबंदी, भाई भतीजावाद, नगड़े एवं वैमनस्य में वृद्धि हुई है।

सोवियत संघ में स्थानीय शासन

आग एंव ज़िंक¹⁶ के अनुसार ज़ारकालीन रूस प्रांतों, काउण्टियो, कैंटोना, एंव ग्रामीण जिला में विभाजित था। लाल श्रान्ति के पश्चात् साम्यवादियों ने ज़ार कालीन शासन का व्यापक पुनर्गठन किया है। सोवियत रूस में गावा एंव शहरों की म्युनिसिपल सोवियत है।¹⁷ इन सोवियतों के ऊपर जिला—रायोन (Raión)—हैं। प्रत्येक रायोन में 20-25 ग्राम्य सोवियतों या 1 से 3 शहरी सोवियतों के क्षेत्र होते हैं। रायोन के ऊपर की इकाई ओब्लास्ट (Oblast) होती है। ओब्लास्ट (Oblast) ने पुरानी रूसी प्रांतों का स्थान ले लिया है। क्षेत्र (territories)—स्वायत्त गणराज्य एंव स्वायत्त क्षेत्र—ओब्लास्ट के स्तर के होते हैं। रायोन सोवियत के सदस्य तीन वर्ष के लिए मतदाताओं द्वारा निर्वाचित होते हैं। सामान्यतः रायोन के सदस्यों की संख्या 25 से 60 तक होती है।

रायोन सोवियत का एक प्रधान या सभापति होता है। इसके अतिरिक्त प्रेसीडियम, कार्यकारिणी समिति, एक मंत्री एंव कई स्थायी समितियाँ होती हैं जो विशेष मामलों से सम्बन्धित होती हैं जैसे—सांख्यिक शिक्षा, वित्त, सांख्यिक स्वास्थ्य, स्थानीय उद्योग सामाजिक व्यवस्था व्यापार एंव नागरिक व्यवस्था। अन्य समितियाँ भी स्थापना की जा सकती हैं। रायोन के अपने कर्मचारी होते हैं। अपने क्षेत्र के ग्रामों एंव शहरी सोवियतों पर रायोन का काफी नियंत्रण होता है और इन संस्थाओं के कार्यों एंव योजनाओं को स्वीकृत या अस्वीकृत कर सकते हैं। अपने क्षेत्र के मामलों में उन्हें पूर्ण अधिकार होता है। लेकिन आग एंव ज़िंक के अनुसार रायोन (जिला) सोवियत भी अन्य सोवियतों की भाँति उच्चतर सोवियतों के अधीन होती हैं। बजट सम्बन्धी प्रस्तावों पर जिला सोवियतों को भी उच्च अधिकारियों की स्वीकृति लेनी पड़ती है।¹⁸

शहरी सोवियत—रूस में शहरों की संख्या में वृद्धि हुई है। इनकी अपनी म्युनिसिपल सोवियत होती है। इनमें भी अन्य सोवियतों की भाँति प्रधान प्रेसीडियम कार्यकारिणी समिति एंव अनेक समितियाँ होती हैं। इनकी संख्या 100 तक होती है। एक लाख या उससे अधिक जनसंख्या वाले शहरों को बाड़ों में विभाजित कर दिया जाता है। इनकी भी अपनी सोवियतें होती हैं। बाड़ सोवियतों का उद्देश्य बिके ट्रीकरण करना एंव जनता का शासन के कार्यों से अपेक्षाकृत अधिक घनिष्ठ सम्बन्ध स्थापित करना है। बड़े बड़े नगरों का आकार एंव क्षेत्रफल

16 Ogg and Zink *Modern Foreign Governments*, 1956 pp 913-914

17 सोवियत किसी क्षेत्र गांव, शहर, कारखाना, सैनिक टुकड़ियों के प्रतिनिधियों की परिपद को कहते हैं। सोवियत में थमिको एंव सनिका का प्रतिनिधित्व होता है। परिपद का रूसी पर्यायवाची सोवियत है।

18 Ogg and Zink *op cit*, p 914

विस्तृत होता है। फलस्वरूप विकेन्द्रीकरण के लाभ उपलब्ध नहीं होते हैं। बड़े नगरों की विभिन्न वार्डों की सोवियतें भी इतनी बड़ी होती हैं कि वे सक्षमतापूर्वक अपने कार्यों को सम्पादित नहीं कर पाती हैं।

ग्रामीण सोवियतें¹⁹—सावियत रूस में ग्रामों की अधिकता है और उनकी संख्या लाखों में है। छोटे छोटे ग्रामों में मतदाता वष में 6 माह पश्चात् एकत्रित होते हैं। ग्रामीण सोवियत (Selosomets) के लिए प्रतिनिधि चुनने हेतु व हर एक वष पश्चात् एकत्रित होते हैं। यह ग्रामीण सम्राएँ रूसी समाज की अति पुरानी व्यवस्था है और साम्यवादी शासन की कोई नवीन दैन नहीं है। लेकिन स्वशासन के क्षम में इसका कोई महत्वपूर्ण योगदान नहीं है। बड़े ग्रामों की अपनी सोवियत होती है। कई छोटे गावा को मिलाकर संयुक्त सोवियत बनायी जाती है। ग्रामीण सोवियतों को अपने क्षेत्र में असीमित क्षेत्राधिकार प्राप्त होते हैं। सामूहिक कृषि सम्बन्धी इन्हें व्यापक अधिकार प्राप्त होते हैं। ग्रामों में सहकारिता समितियों का निर्माण किया जाता है। लेकिन उच्च स्तरों को ग्रामीण सोवियतों के कार्यों एवं नीतियों को अस्वीकृत करने का अधिकार प्राप्त होता है। प्रत्येक ग्रामीण सोवियत में निर्वाचित प्रधान, सचिव एवं अनेक अन्य अधिकारी होते हैं। इससे अतिरिक्त एक कार्याकारिणी समिति भी होती है। विभिन्न समितियों के द्वारा विभिन्न विषयों सम्बन्धी कार्यों का सम्पादन किया जाता है।

समीक्षा—पश्चिमी आलोचकों के अनुसार सोवियत स्थानीय शासन की संस्थाओं को व्यवहार में स्वायत्तता प्राप्त नहीं है। उनके द्वारा नीति निर्धारण सम्बन्धी बहुत कम कार्य किया जाता है। उच्च स्तरीय संस्थाओं के निम्नस्तरीय सावियतों के कार्यों एवं नीतियों को स्वीकृत या अस्वीकृत करने का अधिकार है। सभी स्तर पर ससदीय शासन प्रणाली के स्वरूप की स्थापना की गयी है परन्तु उस स्तर का पूर्ण अभाव पाया जाता है। सोवियत रूस में एकदलीय व्यवस्था है। सोवियत मध्य में नियंत्रण एवं निरीक्षण का आधार त्रिकोणात्मक केन्द्रीकरण है। इसमें ताकत के कम केन्द्रों को अधिक महत्व दिया जाता है। श्रमिक वर्ग के हित में शासन एवं दल द्वारा केन्द्रीकरण का अनुगमन किया जाता है। स्टालिन के अनुसार दल ताकत का नतत्व करता है। परन्तु वह उनका स्थान नहीं ले सकता और न उसे ऐसा करना ही चाहिए। स्पष्ट है कि सोवियत स्थानीय शासन में दलीय तथा केन्द्रीय नियंत्रण दो मुख्य विशेषताएँ हैं।

साम्यवादी चीन में स्थानीय स्वशासन

जिला एवं नगरपालिकाएँ मुख्य स्थानीय इकाइयाँ हैं। वर्तमान सन्धिमान (1954 ई.)

के त्रियायन के समय से चीन में प्रशासन के तीन स्तर हैं (1) विशेष नगरपालिकाएँ—3, (2) स्वशासित क्षेत्र—5, एवं (3) प्रांत—11। इन तीनों स्तरों की इकाइयों की प्रशासन व्यवस्था में पर्याप्त समानता है। इनके शासन का स्वरूप केन्द्रीय शासन का प्रतिरूप है। प्रत्येक स्तर पर शासन के एक से अग—जन कांग्रेस, जन-परिषद्—होती हैं। जन-परिषद् जन-कांग्रेस द्वारा निर्वाचित एवं उसी के प्रति उत्तरदायी होती है। निम्न स्तर पर जन कांग्रेस राज्यसत्ता का स्थानीय अंग होती है। ग्राम जिला, राष्ट्रीय ग्राम जिला, कस्बा म्युनिसिपल जिला एवं नगरपालिका की कांग्रेस के सदस्यों को मतदाताओं द्वारा प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित किया जाता है। प्रत्येक स्तर की कांग्रेस के सदस्यों की संख्या उस क्षेत्र की जनसंख्या के अनुसार पृथक् पृथक् होती है। दो हजार जनसंख्या वाले ग्रामीण जिले या कस्बे की कांग्रेस में सदस्य तथा काउन्टी कांग्रेस में 30 से 450 तक सदस्य होते हैं। प्रांतीय कांग्रेस में 50 से 600 तक सदस्य होते हैं। लेकिन शहरी क्षेत्रों को ग्रामीण क्षेत्रों की अपेक्षा अधिक प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाता है। ग्रामीण जिले में 2000 जनसंख्या के पीछे एक सदस्य निर्वाचित किया जाता है। लेकिन शहरी में 500 व्यक्तियों के लिए एक प्रतिनिधि निर्वाचित किया जाता है।

स्थानीय जन कांग्रेसों का कार्य स्थानीय आर्थिक एवं सांस्कृतिक विकास तथा सार्वजनिक निर्माण की योजनाओं का निर्माण स्थानीय बजट एवं वित्तीय प्रतिवेदनो का परीक्षण, सार्वजनिक सम्पत्ति की रक्षा तथा नागरिक एवं अल्पसंख्यकों के अधिकारों की रक्षा करना है। ये कानूनों को क्रियान्वित करती हैं एवं उनका पालन कराती हैं। स्थानीय कांग्रेसों द्वारा अपने से ऊँची कांग्रेसों के सदस्यों को निर्वाचित किया जाता है। उन्हें अपने सदस्यों के प्रत्यावर्तन की मांग करने का अधिकार है। निम्न जन-कांग्रेसों के निणयों के परीक्षण एवं उन्हें निरस्त करने की उन्हें शक्ति होती है।

जन-परिषद् में अध्यक्ष, उपाध्यक्ष एवं सदस्यगण होते हैं। विभिन्न स्तरों की जन परिषदों में पदाधिकारियों के नामों में अन्तर होता है, यथा—प्रांत में उच्च गवर्नर एवं डिप्टी गवर्नर, नगरपालिका में मेयर एवं उप मेयर, काउन्टी में मजिस्ट्रेट एवं उप मजिस्ट्रेट, ग्रामीण जिले में हेड (Head) एवं डिप्टी हेड (Deputy Head) कहते हैं। स्थानीय जन परिषद् स्थानीय जन कांग्रेस की कार्यपालिका अंग होती है। जन कांग्रेस एवं जन-परिषद् का प्रत्येक स्तर पर कार्यकाल एक समान होता है। प्रांतीय परिषद् एवं कांग्रेस का कार्यकाल चार वर्ष एवं अन्य सभी कांग्रेसों एवं परिषदों का कार्यकाल दो वर्ष होता है। परिषद् को कांग्रेस एवं शासन के निणय एवं आदेशों को क्रियान्वित करना, कांग्रेस का निर्वाचन कराना एवं अधिवेशन आहूत करना तथा कांग्रेस के समक्ष विधियों को प्रस्तावित करना होता है। कांग्रेस के सत्रावसान-काल में परिषद् के द्वारा ही निणय किये जाते हैं एवं वे ही आदेश जारी करती हैं। परिषद्

की शक्तियाँ को देखते हुए यह कहना कहीं अधिक ठीक है कि परिपक्व न कि स्थानीय कांग्रेस अपने क्षेत्र में शासन के प्रभावकारी अभिकरण हैं। सोवियत रूस की तरह चीन में भी लोकनाटिक के द्वीकरण के मिद्वात्त को शासन के हर स्तर पर मायना प्राप्त है।

कम्यून व्यवस्था

चीन की कम्यून व्यवस्था स्थानीय शासन की मुख्य विशेषता है। 1958 ई. में कम्यून व्यवस्था की स्थापना के लिए राष्ट्रव्यापी आंदोलन चलाया गया था। फलस्वरूप सितम्बर 1958 ई. में चीन के 90% कृषक परिवारों ने अपने को 23348 जन कांग्रेसों में संगठित कर लिया था। पहले प्रत्येक कम्यून में औसतन 4797 परिवार होते थे लेकिन वर्तमान में औसतन 6 से 7 हजार तक परिवार प्रत्येक कम्यून में होते हैं। एक कम्यून में 2000 से 20,000 तक परिवार सम्मिलित हो सकते हैं। कृषि सहकारिताओं की सम्पत्ति एवं सामग्री कम्यून को हस्तांतरित कर दी गयी हैं। सहकारिता संघ के प्रत्येक सदस्य द्वारा अपनी भूमि, धन एवं उत्पादन के अन्य साधन पशु पक्ष आदि कम्यून को सौंप दिये गये हैं। विशेष परिस्थितियों में व्यक्तिगत सदस्यों को कुछ पालतू पशु एवं व्यक्तिगत सम्पत्ति रखने का अधिकार प्राप्त है।

प्रत्येक कम्यून की एक कांग्रेस होती है। कम्यून कांग्रेस के सदस्यों को कम्यून के सदस्यों द्वारा अपने मध्य में से निर्वाचित किया जाता है। दैनिक प्रशासन कांग्रेस द्वारा निर्वाचित परिषद द्वारा सम्पादित किया जाता है। परिषद का एक अध्यक्ष, कई उपाध्यक्ष एवं सदस्यमण होते हैं। कम्यून के सदस्य विभिन्न उत्पादन टुकड़ियों में विभाजित होते हैं जो उत्पादन, भ्रम संगठन एवं लेखा की व्यवस्था करते हैं। प्रत्येक हीमिंग (Hsiang)—निम्नतम प्रशासकीय इकाई—की एक कम्यून होती है। कम्यून में सामूहिक भोजनालय होता है एवं स्त्रियों को घरा पर भोजन बनाने के कार्य में मुक्ति प्राप्त हो गयी है।

पाकिस्तान में बुनियादी लोकतंत्र

8 अक्टूबर, 1958 ई. को पाकिस्तान में लोकतंत्र के असफल होने पर तत्कालीन राष्ट्रपति इस्कंदर मिर्जा ने संविधान को भंग करत हुए एकदल काल की घोषणा की थी एवं सैनिक कानून लागू कर दिया था तथा जनरल अयूब खान को मार्शल लॉ प्रशासक नियुक्त किया था। 20 अक्टूबर, 1958 ई. को पाकिस्तान में पुनः सैनिक अन्ति हुई। अयूब खान ने इस्कंदर मिर्जा को अपदस्थ करके पाकिस्तान के राज्याध्यक्ष का पद ग्रहण किया। इस प्रकार पाकिस्तान में सैनिक तानाशाही स्थापित हो गयी थी। पदार्ह्व होन पर जनरल अयूब ने सीधे ही नये ढंग के लोकतंत्र की स्थापना का वचन दिया था। 1959 ई. में अयूब ने बुनियादी लोकतंत्र की स्थापना की थी। इस व्यवस्था के अनुसार दिसम्बर 1959 एवं जनवरी 1960 ई. में

निर्वाचन हुए। इसके पूर्व पाकिस्तान में स्थानीय शासन के अंतर्गत ब्रिटिशकालीन संस्थाएँ—नगरपालिकाएँ एवं ग्रामीण क्षेत्र में जिला बोर्ड—कायम थे।

प्रस्तावित बुनियादी लोकतंत्र के अनुसार प्रशासन को पांच स्तरों—प्रान्तीय, क्षेत्रीय, जिला, थाना एवं तहसील तथा यूनियन (गांव एवं शहर)—में विभाजित किया गया था तथा इन सभी स्तरों पर बुनियादी लोकतंत्रीय संस्थाओं की स्थापना की गयी थी। सबसे नीचे ग्राम एवं नगर स्तर पर क्रमशः यूनियन काउन्सिल एवं टाउन कमेटीयाँ स्थापित की गयीं। यह बुनियादी लोकतंत्र की प्रारम्भिक इकाइयाँ थीं। ग्राम, नगर, थाना, तहसील एवं जिला स्तरीय संस्थाओं को बुनियादी लोकतांत्रिक संस्थाओं (Basic Democratic Institution) की संज्ञा दी गयी और इन संस्थाओं के सदस्यों को बेसिक डेमोक्रैट्स (Basic Democrats) कहा गया।

यूनियन काउन्सिल एवं टाउन कमेटी

इनका निर्वाचन वयस्क मतदाताधिकार के आधार पर किया जाता था। सरकारी कर्मचारी इनका सदस्य नहीं हो सकता। ग्रामीण क्षेत्र की संस्था को यूनियन काउन्सिल एवं शहरी क्षेत्र की संस्था को टाउन कमेटी की संज्ञा दी गयी। अल्पसंख्यकों एवं स्त्रियों को निर्वाचन में उचित प्रतिनिधित्व प्राप्त न होने पर उस वर्ग के सदस्यों के मनोनीत किये जाने की व्यवस्था थी। दो प्रकार के सदस्य होते थे—निर्वाचित एवं नियुक्त या मनोनीत। कृषि, उद्योग, सामुदायिक निर्माण, नलकूप, तालाब, जल व्यवस्था, अन्न का उत्पादन, सावजनिक मार्गों एवं सड़क का निर्माण एवं निरीक्षण, विधवाओं, गरीबों की सहायता, स्वास्थ्य सुरक्षा, शिक्षा, मेले आदि इन संस्थाओं के कार्य थे।

थाना एवं तहसील काउन्सिल

क्षेत्र की यूनियन परिषदों एवं टाउन कमेटीयाँ के अध्यक्ष इनके पदेन सदस्य होते थे। इसके अतिरिक्त जिलाधीश द्वारा कुछ सदस्य मनोनीत भी किये जाते थे। मनोनीत सदस्यों की संख्या निर्वाचित सदस्यों की संख्या के आधे से अधिक नहीं होती थी। थाना या तहसील की परिषदों का अध्यक्ष परगनाधीश होता था। इसका काम यूनियन परिषदों के कार्यों में समन्वय करना था। शासन एवं जिला परिषद द्वारा इन परिषदों को अग्र्य कार्य भी सौंपे जा सकते थे। इन प्रदत्त कार्यों के लिए ये परिषदें जिला परिषदों के प्रति उत्तरदायी होती थीं।

जिला परिषद

जिला परिषद (District Council) में पदेन एवं नियुक्त सदस्य होते थे। थाना एवं तहसील परिषदों, नगरपालिकाओं के अध्यक्ष एवं केटूनमैट बोर्ड के उपाध्यक्ष जिला परिषद के पदेन सदस्य होते थे। इसके अतिरिक्त केन्द्रीय सरकार का विभिन्न विभागों के प्रतिनिधियों के नाम सदस्यता के लिए प्रस्तावित करने का अधिकार होता था। ये सदस्य कमिश्नर द्वारा नियुक्त किये जाते थे। जिलाधीश परिषद का पदेन

सदस्य एवं अध्यक्ष होता था। जिला परिषदें महत्वपूर्ण विकास योजनाएँ प्रस्तावित करती थी। इसके अतिरिक्त व जिला की स्थानीय समस्याओं एवं सामान्य विकास योजनाओं पर विचार करती एवं सुझाव देती थी। सावजनिक मार्गों का संरक्षण, वाचनालय, चिकित्सालय मावजनिक बगीचा, खेल व मदाना, सराया, सफाई एवं स्वास्थ्य सहकारिता आंदोलन का विकास, ग्राम-उद्योग प्राइमरी स्कूल आदि की व्यवस्था जिला परिषद के ही दायित्व थे। शिक्षा, संस्कृति, सामाजिक एवं आर्थिक कल्याण परिषदा व वैकल्पिक कार्य थे।

इसके अतिरिक्त क्षेत्रीय एवं प्रांतीय विकास परामर्शदायी परिषद होती थी। क्षेत्रीय परिषदा में भी पन्ने एवं नियुक्त सदस्य होते थे। कमिश्नर इसका अध्यक्ष होता था। यह महत्वपूर्ण क्षेत्रीय विकास योजनाओं पर विचार करती थी। विकास परामर्शदायी परिषदा व सदस्या को राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाता था। इनमें पदेन सदस्य भी होते थे। यह परिषदें स्थानीय परिषदों एवं प्रांत के अन्य स्थानीय अधिकारियों के कार्यों के सम्बन्ध में परामर्श देती थी। विभिन्न परिषदा के कार्यों में समय, परिषद एवं अन्य अधिकारियों को अनुदान देने आदि विषयों के सम्बन्ध में विकास परिषदें परामर्श प्रदान करती थी। इन समस्त परिषदों का कार्यकाल 5 वर्ष था। युनियामी लोकतन्त्र का कार्यकाल बहुत कम रहा था। युनियामी लोकतन्त्र के समर्थकों ने इसे पाकिस्तान व लिए सर्वोत्तम शासन व्यवस्था की सजा दी थी। इसने पाकिस्तान में व्याप्त राजनीतिक भ्रष्टाचार एवं अराजकता से जनता की रक्षा की थी, सत्ता का विवेकीकरण किया था एवं नागरिकों को शासन की विभिन्न संस्थाओं में योग्यतानुसार भाग लेने का अवसर प्रदान किया था। इससे जनता में राजनीतिक चेतना का प्रसार हुआ था तथा जनता व विभिन्न वर्गों को प्रतिनिधित्व प्राप्त हुआ। इससे अतिरिक्त यह व्यवस्था सरल, कम खर्चीली, स्थायी एवं दृढ़ शासन प्रदान करने में सफल हुई थी।

लेकिन इनके आलोचकों का मत इससे भिन्न है। उनके अनुसार यह व्यवस्था अलोकतान्त्रिक थी। इसकी आत्मा अधिनायकवादी थी। एक अधिनायक से और आशा भी क्या हो सकती थी। इसके द्वारा लोकतन्त्र का गला घोट गया था। यह व्यवस्था शासन में जी हजूरों को मर्ती करने का एक साधन थी। निर्वाचित एवं प्रत्यक्ष मतदान की उपेक्षा की गयी थी। पाकिस्तान में यह व्यवस्था असफल रही और अस्थायी सिद्ध हुई थी। 24 मार्च, 1969 ई को अयूब के पतन के साथ इस व्यवस्था का भी अंत हो गया था।

राजनीतिक दल द्विदलीय एवं एकदलीय पद्धति [POLITICAL PARTIES (I)]

राजनीतिक दल आधुनिक राजनीतिक जीवन की मुख्य विशेषता है। लोकतंत्रीय प्रणाली की सफलता के लिए दलों का अस्तित्व अनिवार्य एवं आवश्यक है। इसके अभाव में लोकतन्त्र की कल्पना ही नहीं की जा सकती। अतः वर्तमान युग में दल एवं लोकतन्त्र एक-दूसरे के पूरक बन गये हैं। प्रायः सभी लोकतन्त्रीय देशों के संगठनात्मक राजनीतिक दल अलग-अलग रूप में सम्बन्धित हैं। लोकतन्त्रीय देशों में ही नहीं निरंकुशतन्त्री एवं अधिनायकतन्त्री देशों में भी दलीय प्रणाली अनिवार्य हो गयी है। ब्राडस के अनुसार "राजनीतिक दल अनिवार्य है। कोई स्वतन्त्र देश ऐसा नहीं है जिसमें दल न हो और न कोई व्यक्ति यह बता सकता है कि लोकतन्त्रीय शासन का उनके अभाव में संचालन किस प्रकार सम्भव है।"¹ मुनरो के अनुसार "लोकतांत्रिक शासन का दूसरा नाम राजनीतिक दलों द्वारा शासन है। राजनीतिक दलों के अभाव में कहीं स्वतन्त्र शासन नहीं रहा है।"² स्टीफेन लीकोक के अनुसार "राजनीतिक दलों का लोकतन्त्रीय व्यवस्था से कोई विरोध नहीं है अपितु वे ही उसे व्यावहारिक बनाते हैं।"³

- 1 'Parties are inevitable No free country has been without them No one has shown how representative government could be worked without them'—Bryce *Modern Democracies*, Vol I, 1929, p 134
- 2 'Government by free political parties is merely another name for democratic government No where has there ever been a free government without political parties'—Munro *The Government of the United States*, 1947, p 113
- 3 Far from being in conflict with the democratic government, it is the only thing which renders the latter feasible'—Stephen Leacock *Elements of Political Science*, 1933, p 313

दलों की परिभाषा

एडमण्ड बर्क के अनुसार "राजनीतिक दल ऐसे मनुष्यों का समूह है जो उन सिद्धान्तों के आधार पर जिनके सम्बन्ध में वे सहमत हो अपने सामूहिक प्रयत्नों द्वारा राष्ट्रीय हित के सबद्वन हेतु एक सूत्र में आवद्ध होते हैं।" बर्क ने अपनी परिभाषा में तीन तत्वों—मनुष्यों के समूह, सामान्य स्वीकृत सिद्धान्तों एवं राष्ट्रीय हित के सबधन—पर बल दिया है। इनमें से किसी एक तत्व के अभाव में किसी मानव समूह को दल की सत्ता नहीं दी जा सकती है। उदाहरण के लिए वर्गीय एवं साम्प्रदायिक दल इस परिभाषा के अनुसार दल की श्रेणी में नहीं आ सकते। भारत का साम्यवादी दल, अकाली दल, मुस्लिम लीग एवं हिंदू महासभा वर्गीय एवं साम्प्रदायिक दल हैं। साथ ही साथ वे राजनीतिक दल भी हैं। बर्क की दल की परिभाषा के अनुसार इन दलों को दल नहीं माना जा सकता। बर्क की परिभाषा का यह दोष है। एक अन्य दोष यह है कि बर्क ने यह स्पष्ट रूप में उल्लेख नहीं किया है कि राजनीतिक दल राज्य शक्ति पर अधिकार करके अपने उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए प्रयत्न करता है। लोकोक के अनुसार "राजनीतिक दल से अभिप्राय नागरिकों के उस गूनाधिक सङ्गठित समूह से है जो एक को मानत एवं स्वीकार करते हैं तथा सामान्य उद्देश्य की पूर्ति के लिए मतदान शक्ति द्वारा शासन पर अपना अधिपत्य स्थापित करना चाहते हैं।" गिलक्राइस्ट के अनुसार राजनीतिक दल "नागरिकों के उस सङ्गठित समूह को कहते हैं जो राजनीतिक दृष्टि से समान विचारों के हैं तथा जो एक राजनीतिक इकाई के रूप में कार्य करके शासन पर अधिकार करने का इच्छुक हो।" मकाइवर के अनुसार राजनीतिक दल 'वह मानव-समुदाय है जो किसी सिद्धान्त या नीति को सङ्गठित होकर सवधानिक ढंग से शासन

- 4 "A political party is a body of men, united for the purpose of promoting by their joint endeavours the public interests upon some political principles on which they are all agreed"—Edmund Burke quoted by M G Gupta *Modern Governments Theory & Practice* 1967, p 126
- 5 By a political party we mean a more or less organized group of citizens who act together as a political unit. They share or profess to share the same opinion on public questions and by exercising their voting power towards a common end, seek to obtain control of the government.—Stephen Leacock *Elements of Political Science* op cit, p 311
- 6 'A political party may thus be defined as one organised group of citizens who profess to share the same political views and who by acting as a political unit try to control the government'—Gilchrist *Principles of Political Science*, 1930, p 327

का आधार बनाने का इच्छुक हो।” गेटिल के अनुसार “राजनीतिक दल नागरिकों का वह समूह है जो यूनाधिक रूप से संगठित हो एवं जो राजनीतिक इकाई के रूप में कार्य करके मतदान शक्ति द्वारा अपनी सामाजिक नीतियों के क्रियान्वयन हेतु शासन पर अधिकार करने के लिए प्रयत्नशील हो।”⁷

डॉ आर्शीवादम के अनुसार “राजनीतिक दल से अथ व्यक्तियों के उस संगठित निकाय से है जो देश के राजनीतिक जीवन में कुछ सिद्धांतों एवं नीतियों को मानते हैं तथा उनका पालन करके समग्र रूप में देश हित के सर्वोत्थन के इच्छुक होते हैं।”⁸ किसी राजनीतिक दल की नीति या कार्यक्रम यदि सुस्पष्ट नहीं हैं तो उसे दल नहीं माना जाना चाहिए। दल एवं समूह (group) या गुट (faction) में अंतर है। इसी प्रकार दल के नेताओं के मध्य वैचारिक मतभेदों को व्यक्तिगत विवाद की संज्ञा नहीं दी जानी चाहिए। अतः राजनीतिक दल के तीन प्रधान तत्व हैं (1) संगठित मानव समुदाय, (2) नीति एवं सिद्धांत की एकरूपता, तथा (3) देश या वर्ग-समुदाय या वर्ग विशेष के हित का सर्वोत्थन। यदि दल की कार्यप्रणाली को अनिवार्य लोकतान्त्रिक रीति तक सीमित कर दिया जाता है तो शक्तिकारी दल को दल नहीं माना जा सकता। अतः ऐसी परिभाषा व्यावहारिक नहीं है। इसी प्रकार देश हित को ही यदि राजनीतिक दल का उद्देश्य मान लिया जाता है तो वर्गीय एवं साम्प्रदायिक दलों को दल की संज्ञा नहीं दी जा सकती। इस प्रकार के दलों को स्थान देने के लिए दल की परिभाषा पर्याप्त व्यापक होनी चाहिए। इस दृष्टि से दल स्वीकृत एवं सुस्पष्ट सिद्धांतों एवं विचारों के आधार पर निश्चित राजनीतिक या सामाजिक लक्ष्य की प्राप्ति के लिए प्रयत्नशील समान विचारों वाले व्यक्तियों का एक ऐसा समूह है जिसका अपना संगठन एवं निश्चित कार्यक्रम होता है तथा जो लक्ष्य की पूर्ति हेतु शासन पर नियंत्रण का इच्छुक होता है। राजनीतिक दलों के हित राष्ट्रीय एवं उनके तरीके सर्वव्यापी हो सकते हैं। लेकिन ऐसा होना अनिवार्य नहीं है। लोकतान्त्रिक देशों में

7 “A political party is an association organised in support of some principle or policy which by constitutional means it endeavours to make the determinant of government —MacIver *Modern State*, p 396

8 “A political party consists of a group of citizens more or less organised who act as a political unit and who by the use of their voting power, aim to control the government and carry out their general policies —Gettell *Political Science* 1956 p 289

9 “By a political party we mean an organised body of people who stand for certain principles and policies in the political life of the country, by whose operation they seek to promote the interests of the country as a whole —Asirvatham *op cit*, 1965, p 422

जनता को वास्तविकता को समझने में सहायता प्राप्त होती है। लवेल के अनुसार दल "विचारों के दलाल हैं।"¹² आर्शोवादम के शब्दों में दल 'लोकतंत्र के आधार सामान्य इच्छा' के निर्माण एवं विकास को सम्भव बनाते हैं।¹³ राजनीतिक दलों के फलस्वरूप जनता सदैव सजग एवं जागरूक रहती है।

(5) दलों के कारण मतदाताओं को मतदान में बड़ी सुविधा रहती है। निर्वाचनों में दलों द्वारा अपने प्रत्याशी खड़े किये जाते हैं। मतदाताओं को प्रत्याशियों के व्यक्तिगत विचारों को जानने की आवश्यकता नहीं होती। जनता दल को मत देती है। दलों के द्वारा ही सामान्य व्यक्ति की तरफ से सावजनिक प्रश्नों पर विचार विमर्श किया जाता है।

(6) दलीय अनुशासन विधानमण्डल के सदस्यों की स्वार्थी इच्छाओं और भ्रष्टाचार पर प्रतिबंध का कार्य करता है¹⁴ तथा दलीय सदस्यों में टीम भावना एवं सहयोगपूर्वक कार्य करने की प्रवृत्ति का सुनपात करता है।

(7) दलीय व्यवस्था लोकतांत्रिक शासन की निरक्षुब्धता पर प्रतिबंध है। इसके फलस्वरूप शासन में सभी क्षेत्रों एवं हितों का प्रतिनिधित्व सम्भव हो जाता है। यह शासन को अनुत्तरदायी होने से रोकती है एवं उसकी जटिलता को कम करती है। मकाइवर के शब्दों में दलीय पद्धति के कारण वर्गीय राज्य राष्ट्रीय राज्य में परिवर्तित हो जाता है। इसका यह अर्थ है कि दलीय व्यवस्था के विकास के फलस्वरूप शासन का संचालन किसी वर्ग विशेष के हित की बजाय सम्पूर्ण देश के हित में होने लगा है तथा हिंसात्मक परिवर्तनों के स्थान पर सवैधानिक तरीका से शासन में परिवर्तन सम्भव हो सके हैं।

बेजहॉट के शब्दों में दलीय शासन ससदीय शासन का मुख्य सिद्धान्त है।¹⁵ फाइनर के अनुसार 'दल सिंहासन के पीछे की शक्ति है' एवं राजनीति का केन्द्र है।¹⁶ दल ही राजा है।¹⁷ राजनीतिक दल गृह युद्ध पर प्रतिबंध लगाने वाली सेना है।

दलों द्वारा व्यक्ति में छिपे शेर को पालतू बनाया जाता है वे बंदूकों के सघप के स्थान पर मता के सघप को जन्म देते हैं, हिंसात्मक क्रान्ति के स्थान पर वे शासन में

12 'The parties are the brokers of ideas'—Lowell *op cit*, cited by Laski *A Grammar of Politics*, 1941, p 312

13 Asirvatham *op cit*, p 424

14 *Ibid*, p 136

15 'Party government is the vital principle of representative government'—Bagehot, cited by Laski *Parliamentary Government in England*, *op cit*, p 71

16 'Political parties are the power behind the throne', 'the center of political gravity'—Cited by M G Gupta *op cit*, p 136

17 'Party is King'—*Ibid*, p 274

राजनीतिक दल द्विदलीय एवं एकदलीय पद्धति / 100

शान्तिपूर्वक परिवर्तन के लिए माग प्रशस्त करते हैं।¹⁸ वे बहुमत के अत्याचार के विरुद्ध सघर्ष करते हैं, उसे सयत् आचरण के लिए प्रेरित करते हैं अल्पसंख्यकों को बहुमत के नियमों को इस भाषा के साथ स्वीकार करने के लिए प्रेरित करते हैं कि समाज में परिवर्तन होते ही रहते हैं। दल शासन को स्थायित्व एवं सुदृढता प्रदान करते हैं।

दलीय व्यवस्था के दोष

(1) दलों के फलस्वरूप उनके सदस्यों का व्यक्तित्व नष्ट हो जाता है। गिल फ्राइस्ट¹⁹ के अनुसार वे देश के राजनीतिक जीवन को यंत्रित एवं कृत्रिम बना देते हैं। विरोधी दल द्वारा सदस्य ही सत्तारूढ़ दल की आलोचना की जाती है। द्विदलीय पद्धति में यह दोष अत्यधिक मुखर होता है। कठोर दलीय अनुशासन एवं सुदृढ संगठन के कारण सदस्यों के व्यक्तित्व का हनन होता है। दलीय शासन के लिए दलीय एकता अनिवार्य है अतः विधानमण्डलों में स्वतंत्र सदस्यों के लिए कोई स्थान नहीं होता। दलीय शासन में अयोग्य व्यक्तियों का अधिकार हो जाता है।

(2) दलगत स्वायत्त और हित प्रमुख होते हैं एवं व्यक्ति के द्वारा दलीय दृष्टि-कोण से सोचना प्रारम्भ कर दिया जाता है। क्षेत्रीय एवं साम्प्रदायिक हितों के समक्ष राष्ट्रीय हित गौण हो जाते हैं। राष्ट्रीय भक्ति के मूल्य पर दलीय भक्ति विकसित होती है।²⁰

(3) राजनीतिक दल हर प्रकार से सत्तारूढ़ रहने का प्रयत्न करते हैं फल-स्वरूप दलीय नेताओं द्वारा कुत्सित भावनाओं को उभारने का प्रयत्न किया जाता है। ईमानदारी समाप्त हो जाती है तथा साम्प्रदायिक एवं वर्गगत वैमनस्य उभारे जाते हैं।

(4) जन समर्थन प्राप्त करने के लिए दलों के द्वारा जनता की खुशामद की जाती है और मत प्राप्ति हेतु विभिन्न लोकप्रिय विधियाँ का निर्माण किया जाता है। गिलफ्राइस्ट के अनुसार इस प्रकार की विधियाँ सामान्यतः अवैज्ञानिक एवं बुरी होती हैं।²¹

(5) जनता के मत प्राप्त करने के लिए दलों द्वारा जनता को हर प्रकार से धुँसारा जाता है। मतदाताओं को रिवत दी जाती है, उनकी खुशामद की जाती है, उन्हें फुसलाया जाता है।²² जनता में इससे मतभेद, कटुता, घृणा एवं द्वेष फैलता है।

18 A political party is an army that prevents civil war political parties tame the tiger in the men they 'replace the battle of bullets by one of ballot'—M G Gupta *op cit*, p 136

19 Gilchrist *op cit*, p 332

20 *Ibid*, p 332

21 *Ibid* p 331

22 'Voters are bribed, flattered and cajoled'—Asirvatham *op cit*, p 425

दल द्वारा अशोभनीय भाषा में गलत तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं। ब्राइस के अनुसार दल राष्ट्र को दो विरोधी पक्षों में विभाजित कर देते हैं जिससे मनुष्यों में पक्षपात घर कर जाता है और एक पक्ष दूसरे पक्ष को सदेह की दृष्टि से देखने लगता है। प्रतिनिधि दलीय अनुशासन के कारण गुलाम बन जाते हैं तथा स्वतंत्र विचार एवं उनकी अभिव्यक्ति समाप्त हो जाती है।²³

(6) दलीय व्यवस्था राजनीतिक जीवन में भ्रष्टाचार को जन्म देती है। 19वीं सदी में अमेरिकी राजनीतिक जीवन में व्याप्त लूट प्रथा इसका प्रमाण है। यद्यपि संयुक्त राज्य अमेरिका में इसका प्रभाव कम तो हुआ है परन्तु अमेरिका तथा अन्य देशों जैसे फ्रांस, कनाडा एवं आस्ट्रेलिया में यह आज भी कायम है।²⁴ भारत आदि देशों में दलीय व्यक्तियों को सत्तारूढ़ दल द्वारा अनेक महत्वपूर्ण पदों पर नियुक्त किया जाता है।

ब्राइस ने दलीय व्यवस्था के दोषों की समीक्षा करते हुए कहा है कि इसका कारण सत्तारूढ़ सभामन्थली बन जाती है। दल आते एवं जाते रहते हैं, राष्ट्रीय हित उनके द्वारा भुला दिये जाते हैं, निष्क्रियता (hollowness) एवं कतव्यहीनता को बढ़ावा दिया जाता है, राष्ट्र एवं विधानमण्डलों को दो गुटों में विभाजित कर देते हैं तथा समस्याओं पर निष्पक्ष दृष्टि से विचार असम्भव हो जाता है। दलीय पद्धति के कारण प्रतिनिधि दास बन गये हैं, स्वतन्त्र चिंतन को प्रथम नहीं दिया जाता है राष्ट्रीय विभाजन स्थानीय क्षेत्रों तक फैल जाता है, सामाजिक पदों पर दलीय व्यक्तियों की नियुक्तियाँ की जाती हैं समाज का नैतिक स्तर गिर जाता है, सभी प्रश्नों पर दलीय दृष्टिकोण से विचार किया जाना लगता है।²⁵ केवल विरोध के लिए आलोचना की जाती है। दलीय नेताओं का देश के राजनीतिक एवं सामाजिक जीवन पर नियंत्रण स्थापित हो जाता है। ब्राइस का कथन है कि “दलीय भावना के कुकृत्या से इतिहास भरा पड़ा है।” समग्रवादी देशों में दल एवं शासन एकाकार हो जाते हैं। उनके क्षेत्र पृथक्-पृथक् नहीं हैं। लोकतन्त्रीय देशों में भी दलीय निरकुशता किसी प्रकार कम नहीं है। वहाँ स्थानीय हितों का राष्ट्रीय हितों के रूप में प्रस्तुत किया जाता है।

लेकिन इन दोषों के होते हुए भी वर्तमान नाकतानों में दल एक अनिवार्यता है। अनेक बुराइयों को वे दूर भी करते हैं। उनके अभाव में लोकतन्त्र प्रायः असम्भव है। दल को लोकतन्त्र की आधारशिला कहा जा सकता है। अधिनायकवादी देशों में भी दलीय व्यवस्था ही शासन का आधार होती है। इटली में मुसोलिनी ने फासी दल

23 Bryce *op cit*, p 131

24 Bryce *Ibid*, p 132

25 Bryce *Ibid*, pp 130 133

हिटलर ने जर्मनी में नाज़ी दल, का निर्माण किया था। पाकिस्तान में भी ज़रनल अहूय को अंतर्दलीयता समयक दल का निर्माण करना पड़ा था। अंतर्दलीय व्यवस्था आधुनिक शासन-व्यवस्था का एक अनिवार्य तत्व है।

दल-विहीन लोकतन्त्रीय व्यवस्था

दल विहीन लोकतन्त्र की आज बहुत चर्चा है। सर्वोदयी विचारक निदलीय लोकतन्त्र के समर्थक हैं। लेकिन यह उनका कोई मौलिक विचार नहीं है। रूसो का कथन था कि जिस समाज में दर्जा का अस्तित्व होता है वहाँ सामान्य इच्छा की ठीक अभिव्यक्ति सम्भव नहीं है। अमरिकी संविधान निर्माता दलीय व्यवस्था के विरुद्ध थे। राष्ट्रपति वॉशिंगटन दलीय व्यवस्था का विरोधी था। फलतः अमरिकी संविधान में दलीय व्यवस्था को कोई स्थान नहीं दिया गया था। वॉशिंगटन ने अपने विदाइ समारोह में अमरिका को दलीय व्यवस्था के विरुद्ध चेतावनी दी थी। दलीय भावना प्रतिहिता उत्पन्न करती है एवं मर्यादक प्रकार की निरकुशता की स्थापना करती है।²⁶ सर्वोदयी विचारक²⁷ वर्तमान लोकतन्त्र की बुराईयाँ के लिए दलीय व्यवस्था को उत्तरदायी ठहराते हैं। उनके अनुसार जब तक राजनीतिक दलबन्दी कायम है, दृढ़ लोकतन्त्र सम्भव ही नहीं हो सकता। विनोबाजी का कथन है कि योग्य एवं निष्पक्ष व्यक्तियों को निर्वाचित किया जाय। यदि वे तैयार नहीं हों तो उन्हें तैयार किया जाय। श्री जयप्रकाश नारायण के अनुसार भारतीय लोकतन्त्र को दलों ने दलतन्त्र में परिवर्तित कर दिया है। जयप्रकाशजी दलीय राजनीति के तीव्र आलोचक हैं।

लेकिन दल विहीन लोकतन्त्र एक कल्पना है और अवावहारिक है। दल-विहीन लोकतन्त्र बाहर से कितना ही आकर्षक क्यों न हो परन्तु इसकी वास्तविकता व्यावहारिकता की पसीटी पर खरी नहीं उतरती। इसके अतिरिक्त सभी देशों में दल स्थायी रूप धारण कर चुके हैं। मुख्य प्रश्न यह है कि दलों का उन्मूलन कब हो? क्या दलीय व्यवस्था को समाप्त करने के लिए कोई नियम बनाना सम्भव है? यदि कोई नियम बना भी दिया गया तो क्या वह क्रियान्वित हो सकेगा? क्या सत्तारूढ़ दल इस प्रकार की विधि को मान्यता देगा? यदि नहीं, तो दलीय व्यवस्था को अपनी उपयोगिता स्वयं मिट्ट है। वाइस के अनुसार दलीय व्यवस्था द्वारा अनेक बुराईयाँ का दूर किया जाता है। दल विहीन लोकतन्त्र में जन शिक्षा का एकमात्र तरीका स्वतन्त्र सदस्यों के विचार, आपण या लेख द्वारा है। दलों के अभाव में विधान मण्डल के सदस्यों में मतभेद की स्थापना नहीं हो सकेगी। शासन के उत्तरदायित्व का निर्धारण सम्भव न हो सकेगा और न शासन के विभिन्न अंगों में एकता स्थापित करना

ही सम्भव होगा। ब्राइस का कथन है कि अभी तक कोई यह नहीं बता सका है कि दलों के अभाव में शासन कैसे चलेगा। पील, डिजरेली एवं ग्लैडस्टेन जैसे राजनीतिज्ञ दलीय व्यवस्था के दोषों से परिचित होते हुए भी उसके महत्व को स्वीकार करते थे।²⁸ डॉ. आशीर्वादम के अनुसार सभी विधायक विवेक के स्रोत अथवा प्रकाश-स्तम्भ नहीं होते। दल उनमें से बहुतों का मार्गदर्शन करता है। विधायक प्रत्येक समस्या पर विचार के झुंझट से बच जाते हैं। उनमें इसकी सहज प्रतिभा भी नहीं होती। भारत जैसे देशों में यदि दलों को समाप्त कर दिया जाय तो निर्दलीय एवं स्वतन्त्र सदस्यों के परिणामस्वरूप राजनीतिक अस्थिरता व्याप्त हो जायेगी। प्रत्येक व्यक्ति अपना स्वामी होगा। यदि अत्यधिक शक्ति का केन्द्रीकरण बुरा है तो अनावश्यक व्यक्तिवादी शक्ति का विकेन्द्रीकरण भी बुरा है। इस आरोप के प्रत्युत्तर में कि दलीय प्रणाली अधिनायकवाद को जन्म देती है, हमारा यह कथन है कि अधिनायकवाद सवधानिकतन्त्र के अधीन सक्रिय सुसंगठित दलीय प्रणाली का परिणाम नहीं होता है। दलीय प्रणाली के विघटन एवं कमजोर होने पर फासीवादी इटली एवं नाजीवादी जर्मनी की भांति अधिनायकवाद का उदय हो जाता है। यदि दलीय संगठन एवं सम्पत्ति को विधि के द्वारा नियंत्रित एवं सीमित तथा समाप्त भी कर दिया जाय तो भी दल किसी न किसी दूसरे अवांछनीय रूप में उमरेंगे। ऐसी स्थिति में अवैध गुटों के रूप में दल अपने को संगठित कर लेंगे और अपने स्वार्थों की प्राप्ति के लिए हर तरीके का प्रयोग करेंगे। स्मरणीय है कि स्विटजरलैंड में दलीय भावना का बहुत कम विकास हुआ है। वहाँ भा दलीय व्यवस्था को और अधिक दृढ़ बनाने की सामाजिक प्रवृत्ति सक्रिय है।²⁹

दलीय व्यवस्था चूँकि वांछनीय एवं अनिवार्य है अतः उसको स्वीकारना एवं मायता देना कहीं अधिक उचित है। अल्फाबोरोस का मत है कि दलीय भ्रष्टाचार के उन्मूलन के लिए कठोर विधियों का निर्माण किया जाना चाहिए। सक्रिय सावजनिक सेवा भाव से ओतप्रोत व्यक्तियों को राजनीति में अधिक भाग लेने के अवसर दिये जाने चाहिए। व्यवस्थापिका में दलीय अनुशासन को शिथिल किया जाना चाहिए तथा सदस्यों को स्वतन्त्र मतदान का अधिकार दिया जाना चाहिए। देश को व्यवस्थित रखने के लिए जनता को अतिवादों आंदोलनों से बचना चाहिए तथा किसी दल के प्रति स्थायी भक्ति नहीं रखनी चाहिए। दूसरे शब्दों में, जनमत को सदैव गतिशील होना चाहिए।³⁰

दलों के सफलतापूर्वक कार्य करने के लिए अग्र परिस्थितियाँ आवश्यक हैं।³¹

28 Bryce *op cit*, p 138

29 Asirvatham *op cit*, pp 425-26

30 Appadorai *op cit* pp 483-484

31 Based on Dr E. Asirvatham *op cit*, pp 426-28

(1) बहुदलीय पद्धति की अपेक्षा सुदृढ़ द्विदलीय पद्धति का विकास किया जाना चाहिए। द्विदलीय पद्धति के अतर्गत उत्तरदायित्व का निर्धारण एवं स्थायी वकल्पिक सरकार का निर्माण सरलतापूर्वक सम्भव होता है। एकदलीय व्यवस्था अधिनायकवादी व्यवस्था है।

(2) स्वार्थी एवं निश्चित कार्यक्रम तथा नीतियों के अभाव में दलों के संगठन पर प्रतिबन्ध होना चाहिए। असहिष्णु तथा अधिनायकवादी दलों के प्रति कोई उदारता नहीं दिखायी जानी चाहिए।

(3) जाति, वर्ग एवं धर्म पर आधारित दलों का देश की राजनीति में स्थायी स्थान नहीं होना चाहिए। ऐसे दल राष्ट्रीयता के लिए खतरा होते हैं।

(4) दलों की निजी सैनिक टुकड़ियाँ नहीं होनी चाहिए क्योंकि दलीय सैनिक टुकड़ियाँ अपने प्रदर्शनों से मतदाताओं को प्रभावित तथा भयभीत करती रहती हैं और अवैधानिक तरीकों का इनके द्वारा प्रयोग किया जाता है।

(5) दलीय आधार पर शासन के अधिकारियों की नियुक्ति नहीं की जानी चाहिए।

(6) योग्य, निष्पक्ष तथा निमल चरित्र के व्यक्तियों को ही दलीय नेतृत्व सौंपा जाना चाहिए तथा दल के नेताओं और उनके गुट का तानाशाही नहीं स्थापित होने देनी चाहिए।

(7) मतदाताओं को प्रबुद्ध, शिक्षित, विवकी एवं निष्पक्ष बुद्धि से युक्त होना चाहिए। यदि देश को सामान्य चरित्र तथा नेताओं का व्यक्तित्व और चरित्र उच्च श्रेणी का तथा निर्दोष नहीं है, तो दलीय व्यवस्था की असफलता निश्चित है।

(8) देश में स्वतंत्र, निर्भीक एवं सुविज्ञ समाचार पत्र (प्रेस) दलीय अधिनायकत्व के विरुद्ध रक्षा-कवच के रूप में काम करते हैं।

दलों के प्रकार

गिल्क्राइस्ट के अनुसार दलों के चार सामान्य प्रकार होते हैं (1) उग्रवादी (Radicals) (2) प्रतिक्रियावादी (Reactionaries), (3) उदारवादी (Liberals), एवं (4) अनुदारवादी (Conservatives)। उग्रवादी समाज की वर्तमान स्थिति एवं व्यवस्था में आमूलचूल परिवर्तन के पक्षपाती होते हैं। इसके विपरीत, प्रतिक्रियावादी दल प्राचीन व्यवस्था एवं परम्परा के समर्थक एवं पक्षपाती हैं। यह दोनों स्थितियाँ अतिवादी हैं। उदारवादी दल वर्तमान संस्थाओं के परिवर्तन एवं संशोधन के पक्षपाती हैं तथा अनुदारवादी दल वर्तमान संस्थाओं के अनुरक्षण के समर्थक होते हैं। लेकिन ये चारों प्रकार के दल एक दूसरे का अतिग्रहण करते हैं और सम्भव है कि एक ही दल में चारों प्रकार के विचार पाये जाते हों। संघीय देशों में केन्द्रिय एवं प्रांतीय सत्ता के पक्षपाती दल होते हैं।³² संस्था की दृष्टि में तीन प्रकार की

दलीय पद्धति होती है एकदलीय, द्विदलीय एवं बहुदलीय। एकदलीय पद्धति अधिनायकवादी एवं लोकतन्त्र विरोधी है।

द्विदलीय पद्धति (BI PARTY SYSTEM)

इस पद्धति के अन्तर्गत देश में प्रधानतः दो दल होते हैं। ग्रेट ब्रिटेन एवं संयुक्त राज्य अमेरिका द्विदलीय देश हैं। द्विदलीय पद्धति के निम्न गुण हैं (1) शासन अधिक स्थिर एवं स्थानीय होने के कारण दीर्घकालीन नीतियाँ का निर्माण एवं अनुगमन सम्भव होता है, (2) जन इच्छा को सुस्पष्ट अभिव्यक्ति सम्भव होती है। निर्वाचनों में बहुमत प्राप्त करने वाला दल शासन का निर्माण करता है, (3) उत्तरदायित्व का निर्धारण निश्चित एवं सरलतापूर्वक किया जा सकता है, (4) संसदीय व्यवस्था प्रधान देशों में द्विदलीय पद्धति के अन्तर्गत मंत्रिमण्डल का निर्माण सरल होता है। एकदलीय मंत्रिमण्डल होने पर वह दृढ़ एवं शक्तिशाली होता है, (5) वैकल्पिक शासन के रूप में कार्य करने के लिए विरोधी दल सदैव उपलब्ध रहता है। द्विदलीय पद्धति में विरोधी दल अनुत्तरदायी ढंग से कार्य नहीं कर सकता। शासन की आलोचना के लिए उसे सतत रूप से जागरूक रहना पड़ता है और शासन की कमजोरियों का पर्दाफाश करने में उसके द्वारा कोई कसर उठा नहीं रखी जाती है। संक्षेप में, द्विदलीय व्यवस्था में शासन की आलोचना व्यवस्थित, क्रमबद्ध एवं सत्य होती है। संशक्त विरोधी दल की उपस्थिति के कारण शासन अनुत्तरदायी नहीं हो पाता और जनता की कठिनाइयों एवं आवश्यकताओं के प्रति पूर्ण सजग रहता है।

दोष—लेकिन द्विदलीय पद्धति में दोष भी हैं (1) व्यवस्थापिका दो भागों में विभाजित हो जाती है। (2) समाज के सभी वर्गों, हितों एवं स्वार्थों की अभिव्यक्ति द्विदलीय व्यवस्था में सम्भव नहीं है। (3) मताधिकार का प्रयोग दो ही दलों के मध्य सम्भव होता है। (4) निर्वाचन में बहुमत प्राप्त करने वाले दल का व्यवहार में अधिनायकत्व स्थापित हो जाता है तथा शासन के निरंकुश होने की हर सम्भावना रहती है। द्विदलीय व्यवस्था में मंत्रिमण्डल तानाशाही ढंग से कार्य करता है।

प्रमुख द्विदलीय पद्धति वाले देश—ग्रेट ब्रिटेन और संयुक्त राज्य अमेरिका—की दलीय व्यवस्था का उल्लेख निम्नांकित है

ग्रेट ब्रिटेन की दलीय पद्धति

ग्रेट ब्रिटेन में दलीय व्यवस्था अतीत से क्रमिक विकास का परिणाम है। 15वीं सदी में लन्सटेरियन (Lancastrians) एवं यॉर्किस्ट (Yorkists) के समूह थे, 17वीं सदी में स्टुअर्ट राजाओं के काल में राजा एवं संसद में सम्प्रभुता के लिए लम्बा संघर्ष हुआ था, फलस्वरूप दो समूह बन गये थे। राजा के समर्थकों को 'कैवेलियर' (Cavaliers) तथा संसद के समर्थकों को 'राउण्डहेड' (Roundheads) का नाम से पुकारा जाता था। परन्तु इन्हें राजनीतिक दलों की संज्ञा नहीं दी जा सकती। चार्ल्स द्वितीय

के शासन काल (1679 ई.) में जेम्स द्वितीय को उत्तराधिकार से वंचित करने के लिए संसद ने निष्कासन विधेयक पारित करने का निश्चय किया था। चार्ल्स द्वितीय ने इस प्रस्ताव का विरोध करते हुए संसद को भग कर दिया था। इस पर विधेयक के समर्थकों ने नवीन संसद को আহूत करने की प्रार्थना की। ये आवेदक (Petitioners) कहलाये। विरोधियों ने आवेदकों के इस प्रयत्न का घृणा की दृष्टि से देखा, जिन वे आवेदकों के विरोधी (Abhorers) कहलाये। 1688 ई. की रक्तहीन रात्रि के पश्चात् ही इंग्लैण्ड में पूर्णरूपेण राजनीतिक दलों की स्थापना हुई है। विलियम तृतीय के शासन काल में आवेदक (Petitioners) का दल (Whigs) एवं उनके विरोधियों (Abhorers) का टोरी (Tories) कहा जाने लगा। टोरी राजा के समर्थक थे, दल राजा की रात्रियों को सीमित करने का पक्षपाती था। 1832 ई. तक दोनों दल इन्हीं नामों से विख्यात रहे थे। 1832 ई. में सुधार अधिनियम के पश्चात् टोरियों का अनुदार दल (Conservative Party) एवं दल को उदारदल (Liberal Party) के नाम से पुकारा जाने लगा। 19वीं सदी में ब्रिटिश राजनीति में इन्हीं दो दलों का प्राधाय रहा था। 1899 ई. में धर्म दल (Labour Party) की स्थापना हुई। धीरे धीरे इसकी रात्रि में वृद्धि हुई और 1924 ई. में प्रथम बार धर्मदलीय मंत्रिमण्डल का निर्माण हुआ। 1929-31 ई. में द्वितीय, 1945 ई. में तृतीय, 1966 ई. में चतुर्थ एवं 1974 ई. में पंचम बार धर्मिकदलीय मंत्रिमण्डल पदावृत्त हुए थे। वर्तमान क्षतावृत्ति के तृतीय शतक में ब्रिटिश द्विदलीय व्यवस्था समाप्त हो रही प्रतीत हुई थी। लेकिन उदार दल धीरे धीरे ब्रिटिश राजनीतिक रणमंच से तिरोहित हो गया है, फलस्वरूप ब्रिटिश राजनीति में केवल अनुदार एवं धर्म दल ही दो प्रमुख दल हैं। फरवरी 1974 ई. में मध्यावधि निर्वाचनों में कोई दल स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं कर पाया, फलस्वरूप धर्मिक दल ने अल्पमध्यक मंत्रिमण्डल का निर्माण किया है।³³

ब्रिटिश दलीय पद्धति के उपरोक्त ऐतिहासिक विस्तारण से यह स्पष्ट है कि ब्रिटेन में प्रधानतः सदैव ही दो दलों की प्रधानता रही है और वे देश की राजनीति में सक्रिय रहे हैं। 1930 ई. का दशक केवल इसका अपवाद है। ड्यूवर्जर (Duverger) के अनुसार ब्रिटेन में द्विदलीय पद्धति है। वहाँ क्षेत्रीय एकसदस्यीय निर्वाचन-क्षेत्र है और सर्वाधिक मत प्राप्त करने वाले प्रत्याशी को विजयी घोषित किया जाता है।³⁴ ब्रिटिश जनता की व्यवहारवादी मनोवृत्ति भी इसका अन्य कारण है। प्रायः विभिन्न राजनीतिक दलों का जन्म देने वाली राष्ट्रीयता, धर्म एवं भाषायी समस्याएँ भी नहीं हैं।

ब्रिटिश राजनीतिक दलों का कार्यक्रम एवं संगठन

अनुदार दल (The Conservative Party)

यह दल परम्परावादी है। ब्रिटिश सामाजिक व्यवस्था के आधारभूत सिद्धान्तों तथा व्यक्तिगत सम्पत्ति और उत्पादन के साधनों पर व्यक्तिगत नियन्त्रण को उचित एवं अनिवार्य मानता है। इस दल द्वारा इन आधारभूत सिद्धान्तों को अपरिवर्तित किये बिना ही आवश्यकतानुसार सुधार करने का प्रयत्न किया गया है। अनुदार दल 19वीं सदी के व्यक्तिवादी राजनीतिक एवं आर्थिक विचारों में आस्था रखता है। वे समाजवादी व्यवस्था तथा राज्य द्वारा आर्थिक मामलों के नियन्त्रण के विरुद्ध हैं। यह दल राष्ट्रीयकरण का सामान्यतः विरोधी है परन्तु इसने कुछेक उद्योगों का—यथा, 1927 ई. में बी.बी.सी. (British Broadcasting Corporation) एवं 1926 ई. में विद्युत बॉर्ड का—राष्ट्रीयकरण किया था। अनुदार दल समाज में वर्ग भेद को प्राकृतिक एवं अनिवार्य मानता है, लेकिन वर्ग भेद को वे क्षमता पर आधारित मानते हैं। वे वर्ग-समन्वय, न कि वर्ग भेद में विश्वास करते हैं। राष्ट्रीयता एवं साम्राज्यवाद इस दल के मूल मन्त्र हैं। यह दल उपनिवेशों की स्वतन्त्रता का विरोधी था। लेकिन इधर कुछ वर्षों से उसने उपनिवेशों को शीघ्रतापूर्वक स्वतन्त्रता प्रदान की है। ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल की स्थापना एवं स्थायित्व का वह पक्षपाती है, साथ ही साथ ग्रेट ब्रिटेन को यूरोपीय साम्राज्य बाजार की सदस्यता का समर्थक है। इस दल की प्राचीन शासन व्यवस्था में पूर्ण आस्था है अर्थात् राजा, लॉर्ड सभा एवं ब्रिटेन के स्थापित चर्च का समर्थक है। फाइनेर के अनुसार “अनुदार दल क्राउन, राष्ट्रीय एकता, (ब्रिटिश) चर्च, शक्तिशाली शासकीय वर्ग एवं राज्य हस्तक्षेप से स्वतन्त्र ‘निजी सम्पत्ति’ के सिद्धान्तों का समर्थन करता है।”⁸⁵ व्यापारी एवं उद्योगपति, बैंकों एवं शराब उद्योग से सम्बन्धित उद्योगपति, कुलीन-वर्ग, पादरी, साम्राज्यवादी, सैनिकवादी एवं व्यवसायी अधिकांशतः इस दल के सदस्य हैं। श्रमिकों का भी कभी-कभी इस दल को समर्थन प्राप्त होता है। स्त्रियों के मतधिकार के पश्चात् दल के समर्थकों की संख्या में वृद्धि हुई है। दल का युवक वर्ग प्रगतिशील नीतियों का समर्थक है। 1947 ई. में दल द्वारा औद्योगिक घोषणापत्र प्रकाशित किया गया था। दल ने इसमें केन्द्रीय नियोजन (Planning) के सिद्धान्त को स्वीकारा था। 1951 ई. में अनुदार दल का ‘चुनाव घोषणापत्र’ निम्न था ब्रिटेन को पुनः विश्व-नेता के पद पर प्रतिष्ठित करना तथा आर्थिक पुनर्निर्माण करना। दल ने सोवियत रूस के साथ मित्रतापूर्ण सम्बन्धों की कल्पना की थी। आन्तरिक क्षेत्र में लोहा एवं इस्पात के राष्ट्रीयकरण को निरस्त करने, कोयला राष्ट्रीयकरण को कायम रखने तथा भविष्य में राज्य-स्वामित्व पर पूर्ण प्रतिबंध का वचन दिया था। इसके अतिरिक्त लाभार्थ पर वर्तमान कराधान की दरों को सशोधित तथा

एवाधिकार को सीमित करने और प्रति वर्ष 3 लाख आवास गृहों के निर्माण का वचन दिया था।' उपरोक्त विवरण से यह स्पष्ट है कि अनुदार दल ने भी परिवर्तित परिस्थितियों में अपनी नीतियां परिवर्तन किये हैं परंतु दल के मूल सिद्धांतों में सहज ही कोई परिवर्तन नहीं हुआ है। अतः अनुदार दल भी सुधारवादी है परंतु वह सजगता से कदम उठाता है।

संगठन—अनुदार दल दलीय नेता के चारों तरफ केंद्रित होता है। एक बार जो दल का नेता निर्वाचित हो जाता है वह आजीवन इस पद पर बना रहता है। दलीय नेता को व्यापक शक्तियां प्राप्त होती हैं। संगठन के अध्यक्ष को उसी के द्वारा नियुक्त किया जाता है। अपनी इच्छानुसार वह अपने पद से त्यागपत्र प्रस्तुत कर सकता है तथा अपने उत्तराधिकारी को वह स्वयं मनोनीत करता है। दल की नीतियां दल के नेता द्वारा ही निर्धारित की जाती हैं।

दल का अपना केन्द्रीय कार्यालय (Central Office) होता है। एक स्थायी दलीय परामर्शदायी समिति है, जो स्थानीय दलीय समारोहों के निर्वाचन हेतु आर्थिक अनुदान स्वीकृत करती है। अनुदारदल की स्थानीय समारोहों या निर्वाचन क्षेत्रीय समारोह (Constituency Association) में क्षेत्र के सभी अनुदारदलीय सदस्य सम्मिलित होते हैं। स्थानीय समारोह का अपना अध्यक्ष, सचिव एवं कोषाध्यक्ष होता है। यदि स्थानीय समारोह निर्वाचना सम्बंधी सभी आर्थिक भार वहन करने में समर्थ होती है तो वह अपने प्रत्याशी के चयन की पूर्ण स्वतंत्रता होती है। ऐसी अवस्था में दलीय केन्द्रीय नेतृत्व प्रत्याशी के चयन में हस्तक्षेप नहीं करता।

दल का सबसे महत्वपूर्ण अंग 'वार्षिक दलीय सम्मेलन'³⁶ है। इसमें स्थानीय समारोहों एवं कुछ अनुदार दलीय क्लबों³⁷ के द्वारा प्रतिनिधि भेजे जाते हैं। वार्षिक सम्मेलन में दलीय कार्यों की समीक्षा की जाती है तथा दल की नीतियां निर्धारित की जाती हैं। अनुदार दल के संगठनात्मक पक्ष (Organisational Wing) का संसदीय पक्ष (Parliamentary Wing) पर कठोर नियंत्रण नहीं होता है। दलीय वार्षिक सम्मेलन द्वारा कामरेस सभा में अनुदार दल के नेता का चयन नहीं किया जाता है अपितु ब्रिटिश संसद के अनुदार दलीय सदस्य स्वयं अपने नेता का चयन करते हैं। दलीय नेता के अवसान या अन्य किसी कारण से उसके स्थान के रिक्त होने पर दल का जो सदस्य प्रधान मंत्री बनता है वही दल का नेता भी होता है। उदाहरणार्थ, चम्बरलेन के पश्चात् चर्चिल के प्रधानमंत्री बनने के साथ ही साथ वे दल के नेता भी बने। ऐथोनी ईडन के द्वारा 1956 ई. में राजनीति से अवकाश ग्रहण करने पर बटलर के

36 National Union of Conservative and Unionist Association

37 सम्पूर्ण ब्रिटेन में लगभग 1500 अनुदार दलीय क्लब (clubs) हैं। इनका एक एक प्रतिनिधि क्षेत्रीय संगठन का सदस्य होता है। ये क्लब जनता से सम्पर्क रखते हैं।

ब्रिटिश राजनीतिक दलों का कार्यक्रम एवं संगठन

अनुदार दल (The Conservative Party)

यह दल परम्परावादी है। ब्रिटिश सामाजिक व्यवस्था के आधारभूत सिद्धान्तों तथा व्यक्तिगत सम्पत्ति और उत्पादन के साधनों पर व्यक्तिगत नियंत्रण को उचित एवं अनिवार्य मानता है। इस दल द्वारा इन आधारभूत सिद्धान्तों को अपरिवर्तित किये बिना ही आवश्यकतानुसार सुधार करने का प्रयत्न किया गया है। अनुदार दल 19वीं सदी के व्यक्तिवादी राजनीतिक एवं आर्थिक विचारों में आस्था रखता है। वे समाजवादी व्यवस्था तथा राज्य द्वारा आर्थिक मामलों के नियंत्रण के विरुद्ध हैं। यह दल राष्ट्रीयकरण का सामान्यतः विरोधी है परन्तु इसने कुछ उद्योगों का—जथा, 1927 ई. में बी.बी.सी. (British Broadcasting Corporation) एवं 1926 ई. में विद्युत बोर्ड का—राष्ट्रीयकरण किया था। अनुदार दल समाज में वर्ग भेद को प्राकृतिक एवं अनिवार्य मानता है, लेकिन वर्ग भेद को वे क्षमता पर आधारित मानते हैं। वे वर्ग-समन्वय, न कि वर्ग भेद में विश्वास करते हैं। राष्ट्रीयता एवं साम्राज्यवाद इस दल के मूल मंत्र हैं। यह दल उपनिवेशों की स्वतन्त्रता का विरोधी था। लेकिन इधर कुछ वर्षों से उसने उपनिवेशों को शीघ्रतापूर्वक स्वतन्त्रता प्रदान की है। ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल की स्थापना एवं स्थायित्व का वह पक्षपाती है, साथ ही साथ ग्रेट ब्रिटेन को यूरोपीय साभा बाजार की सदस्यता का समर्थक है। इस दल की प्राचीन शासन व्यवस्था में पूर्ण आस्था है अर्थात् राजा, लॉर्ड समाज एवं ब्रिटेन के स्थापित चर्च का समर्थक है। फाइनर के अनुसार “अनुदार दल जीवन, राष्ट्रीय एकता, (ब्रिटिश) चर्च, शक्तिशाली शासकीय वर्ग एवं राज्य-हस्तक्षेप से स्वतन्त्र ‘निजी सम्पत्ति’ के सिद्धान्तों का समर्थन करता है।”¹⁰ व्यापारी एवं उद्योगपति, बैंकों एवं शराब उद्योग से सम्बन्धित उद्योगपति, कुलीन-वर्ग, पादरी, साम्राज्यवादी, सैनिकवादी एवं व्यवसायी अधिकांशतः इस दल के सदस्य हैं। श्रमिकों का भी कभी कभी इस दल को समर्थन प्राप्त होता है। स्त्रियों के मताधिकार के पश्चात् दल के समर्थकों की संख्या में वृद्धि हुई है। दल का युवक वर्ग प्रगतिशील नीतियों का समर्थक है। 1947 ई. में दल द्वारा औद्योगिक घोषणापत्र प्रकाशित किया गया था। दल ने इसमें केंद्रीय नियोजन (Planning) के सिद्धान्त को स्वीकारा था। 1951 ई. में अनुदार दल का चुनाव घोषणापत्र निम्न था ब्रिटेन को पुनः विश्व नेता के पद पर प्रतिष्ठित करना तथा आर्थिक पुनरुद्धार करना। दल ने सोवियत रूस के साथ मित्रतापूर्ण सम्बन्धों की कल्पना की थी। आर्थिक क्षेत्र में लोहा एवं इस्पात के राष्ट्रीयकरण को निरस्त करने, कोयला राष्ट्रीयकरण को कायम रखने तथा भविष्य में राज्य-स्वामित्व पर पूर्ण प्रतिबन्ध का वचन दिया था। इसके अतिरिक्त लाभार्थ पर वर्तमान कराधान की दरों को संशोधित तथा

एवाधिसार को सीमित करने और प्रतिवर्ष 3 लाख आवास गृहों के निर्माण का वचन दिया था।' उपरोक्त विवरण से यह स्पष्ट है कि अनुदार दल ने भी परिवर्तित परिस्थितियों में अपनी नीतियों में परिवर्तन किये हैं परंतु दल के मूल सिद्धांतों में सहज ही कोई परिवर्तन नहीं हुआ है। अतः अनुदार दल भी सुधारवादी है परंतु वह सजगता में कदम उठाता है।

संगठन—अनुदार दल दलीय नेता के चारों तरफ केंद्रित होता है। एक बार जो दल का नेता निर्वाचित हो जाता है वह आजीवन इस पद पर बना रहता है। दलीय नेता को व्यापक शक्तियाँ प्राप्त होती हैं। संगठन के अध्यक्ष को उसी के द्वारा नियुक्त किया जाता है। अपनी इच्छानुसार वह अपने पद से त्यागपत्र प्रस्तुत कर सकता है तथा अपन उत्तराधिकारी को वह स्वयं मनोनीत करता है। दल की नीतियाँ दल के नेता द्वारा ही निर्धारित की जाती हैं।

दल का अपना केंद्रीय कार्यालय (Central Office) होता है। एक स्थायी दलीय परामशदायी समिति है, जो स्थानीय दलीय सभाओं के निर्वाचन हेतु आर्थिक अनुदान स्वीकृत करती है। अनुदारदल की स्थानीय सभा या निर्वाचन क्षेत्रीय सभा (Constituency Association) में क्षेत्र के सभी अनुदारदलीय सदस्य सम्मिलित होते हैं। स्थानीय सभा का अपना अध्यक्ष, सचिव एवं कोषाध्यक्ष होता है। यदि स्थानीय सभाएँ निर्वाचना सम्बन्धी सभी आर्थिक भार वहन करने में समर्थ होती हैं तो उन्हें अपने प्रत्याशी के चयन की पूर्ण स्वतंत्रता होती है। ऐसी अवस्था में दलीय केंद्रीय नेतृत्व प्रत्याशी के चयन में हस्तक्षेप नहीं करता।

दल का सबसे महत्वपूर्ण अंग 'वार्षिक दलीय सम्मेलन'³⁶ है। इसमें स्थानीय सभाओं एवं कुछ अनुदार दलीय क्लबों³⁷ के द्वारा प्रतिनिधि भेजे जाते हैं। वार्षिक सम्मेलन में दलीय कार्यों की समीक्षा की जाती है तथा दल की नीतियाँ निर्धारित की जाती हैं। अनुदार दल के संगठनात्मक पक्ष (Organisational Wing) का संसदीय पक्ष (Parliamentary Wing) पर कठोर नियंत्रण नहीं होता है। दलीय वार्षिक सम्मेलन द्वारा कामरेस सभा में अनुदार दल के नेता का चयन नहीं किया जाता है अपितु ब्रिटिश संसद के अनुदार दलीय सदस्य स्वयं अपन नेता का चयन करते हैं। दलीय नेता के अवसान या अन्य किसी कारण से उसके स्थान के रिक्त होने पर दल का जो सदस्य प्रधान में श्री बनता है वही दल का नेता भी होता है। उदाहरणार्थ, चम्बरलेन के पश्चात् चर्चिल के प्रधान में श्री बनने के साथ ही साथ वे दल के नेता भी बन गये। ऐथोनी ईडन के द्वारा 1956 ई. में राजनीति से अवकाश ग्रहण करने पर बटलर के

36 National Union of Conservative and Unionist Association

37 सम्पूर्ण ब्रिटेन में लगभग 1500 अनुदार दलीय क्लब (clubs) हैं। इनका एक एक प्रतिनिधि क्षेत्रीय संगठन का सदस्य होता है। ये क्लब जनता से सम्पर्क रखते हैं।

स्थान पर हेरोल्ड मैकमिलन प्रधानमंत्री बने थे। वटलर दल के नेता थे परन्तु मैकमिलन के प्रधानमंत्री बनने पर वटलर दल के नेता पद से स्वतः ही हट गये थे और मैकमिलन अनुदार दल के नेता बने थे। यह एक स्वस्थ परम्परा है। इससे दल के सगठनात्मक एवं ससदीय पक्षों में गतिरोध उत्पन्न नहीं होते हैं।

ब्रिटिश श्रम दल (British Labour Party)

ब्रिटेन का श्रम दल समाजवादी दल है। यह ब्रिटिश फेबियनवाद एवं समष्टिवादी विचारधाराओं की सन्तान है। इंग्लैण्ड के विभिन्न श्रमिक एवं अल्प समाजवादी सभा एवं सगठनों के सम्मेलन में 1899 ई. में श्रमिक प्रतिनिधि सम्मेलन की स्थापना की गयी थी। यही सगठन 1906 ई. में श्रम दल (Labour Party) कहलाया। श्रम दल समाजवाद एवं लोकतन्त्र में आस्था रखता है, लेकिन लोकतन्त्र को वे समाजवाद से अधिक प्राथमिकता देते हैं। लोकतान्त्रिक ढंग से समाजवाद की स्थापना के लिए दल कृतसत्त्व है। श्रम दल की नीतियां अनुदार दल के विपरीत हैं। यह दल सम्पत्ति के सामूहिक स्वामित्व एवं उत्पादन के साधनों पर सामाजिक नियन्त्रण में विश्वास करता है और राष्ट्रीय सम्पत्ति के व्यापक सामाजिक एवं आर्थिक नियंत्रण पर बल देता है। उद्योगों एवं सेवाओं के लोकतन्त्रीकरण का पक्षपाती है तथा हर आर्थिक क्रिया पर लोकतान्त्रिक नियन्त्रण स्थापित करना चाहता है। श्रम दल पूँजीवाद एवं मुनाफाखोरो का विरोधी है। इसके द्वारा एक व्यापक, व्यावहारिक तथा रचनात्मक राजनीतिक एवं आर्थिक कार्यक्रम तैयार किया गया है। राजनीतिक क्षेत्र में वह लॉर्ड्स सभा का विरोधी है परन्तु विगत 50 वर्षों में कई बार सत्तारूढ़ होने पर भी श्रम दल इस सत्स्था का उन्मूलन नहीं कर सका है। ऐसा प्रतीत होता है कि यह दल लॉर्ड्स सभा की शक्ति को सीमित करके ही सन्तुष्ट हो गया है। सामाजिक सुरक्षा एवं विस्तृत सामाजिक जनसत्ता में दल का विश्वास है। दल श्रमिक रूप में धीरे-धीरे विकासवादी रीति से समाजवादी व्यवस्था की स्थापना का समयक है। अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में शांति तथा संयुक्त राष्ट्र संधि का समयक और साम्राज्यवाद का विरोधी है। श्रमदलीय शासन में ही भारत स्वतन्त्र हुआ था। आर्थिक क्षेत्र में बड़े उद्योगों के राष्ट्रीयकरण तथा एक सीमा तक भूमि के समाजीकरण का यह दल समयक है। श्रमदलीय मंत्रिमण्डल के कार्यकाल में 1946 ई. में बर आफ इंगलैण्ड व 1948 ई. में लाहौर एवं इस्पात तथा कायला खदानों का राष्ट्रीयकरण किया गया था। यह दल औद्योगिक क्षेत्र में लोकतन्त्र का पक्षपाती है। श्रमिका के लिए कामकाज निश्चित घण्टा, पर्याप्त जतन तथा विश्राम और रुग्ण वृद्धावस्था एवं वरोजगारों के विरुद्ध बीमा योजना का समयक है। कराधान में क्रमशः उच्च आय पर अधिक करारोपण का पक्षपाती है।

श्रम दल को श्रमिका का व्यापक समर्थन प्राप्त है। कुछ बुद्धिवादी भी इसमें

समर्थक हैं। कृपको एवं मध्यवर्गीय सदस्यों की एक बड़ी सरया इस दल की नीतियों का समर्थन करती है।

संगठन—थम दल सम्बद्ध निकाया एवं संगठनों का समूह है। इसकी सदस्य संख्या करीब 10 लाख है। दलीय संगठन की सबसे छोटी इकाई 'निर्वाचन क्षेत्रीय थमदल' है। इनकी संख्या 600 से ऊपर है। इन स्थानीय इकाइयों के ऊपर 11 क्षेत्रीय दलीय संगठन हैं। सबसे ऊपर दल का राष्ट्रीय संगठन है। इसमें दल का केन्द्रीय कार्यालय है तथा दल की एक राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति है³⁸ जिसमें 28 सदस्य होते हैं। इसके 12 सदस्य थमिक सघों, 7 निर्वाचन क्षेत्रीय संगठनों, 1 सदस्य सहकारी सभाओं के तथा 5 स्त्री सदस्य होते हैं। इसके अतिरिक्त दल का नेता एवं उपनेता समिति के पदेन सदस्य होते हैं। एक सदस्य कोषाध्यक्ष होता है। राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति दल का नियंत्रक एवं प्रशासकीय यंत्र है। इसके द्वारा केन्द्रीय कार्यालय का संचालन तथा दलीय कार्यक्रम का निर्धारण किया जाता है। यह दल के समस्त कार्यों का संचालन करती है। दल के 90 प्रतिशत सदस्य विभिन्न थमिक सघों के सदस्य होते हैं। थमिक सघ थम दल की आय के मुख्य साधन हैं। इस समिति के अतिरिक्त दल का वार्षिक दलीय सम्मेलन (Party Conference) भी होता है। दलीय राष्ट्रीय कार्यकारिणी की अनेक उप समितियाँ होती हैं। दलीय सम्मेलन दल की नीतियाँ निर्धारित करते हैं तथा दलीय सविधान को सशोधित करते हैं।

उदार दल³⁹ (Liberal Party)

वर्तमान समय में उदार दल का सितारा अवसान पर है लेकिन ग्रेट ब्रिटेन के इतिहास में इस दल ने महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। उदार दल अनुदार दल से प्रगतिशील एवं थम दल की तुलना में अप्रगतिशील है। वह थमदलीय नीतियों को अपनाने के लिए तैयार नहीं है। मुक्त व्यापार, नागरिक स्वतन्त्रता एवं पूर्ण मताधिकार का समर्थक है। उदारवादियों का कथन है कि वे किसी वर्ग का प्रतिनिधित्व नहीं करते अपितु सम्पूर्ण राष्ट्र के प्रतिनिधि हैं। वे पूर्णरूपेण निजी व्यापार और समाजवादी व्यवस्था में आस्था नहीं रखते हैं अपितु राष्ट्रीय आवश्यकताओं के अनुरूप दोनों की विशेषताओं के मिश्रण के पक्षपाती हैं।

संगठन—उदारदलीय संगठन⁴⁰ की सबसे छोटी इकाई निर्वाचन क्षेत्रीय सभाएँ हैं। दल की नीतियों में विश्वास रखने वाले किसी क्षेत्र के सभी व्यक्ति स्थानीय सभाओं के सदस्य होते हैं। इनका अपना संगठन होता है तथा इन दलीय इकाइयों द्वारा राष्ट्रीय एवं स्थानीय निर्वाचनों में दलीय प्रत्याशियों का चयन किया जाता है। निर्वा

38 'The Organisation of Political Parties in Britain, C O I, R 4769, 1960, p 7

39 Ibid, p 6

40 Ibid, pp 4, 5

चन क्षेत्रीय इकाइयों के ऊपर 12 प्रादेशिक दलीय संगठन हैं तथा राष्ट्रीय संगठन सबसे शीर्ष पर है। दलीय वार्षिक अधिवेशन (Assembly) दलीय नीतियों को निर्धारित करता है, दलीय पदाधिकारियों का निर्वाचन करता है तथा केन्द्रीय समिति के 30 सदस्यों का चयन किया जाता है। इस केन्द्रीय समिति का कार्य देश के प्रत्येक भाग में उग्र उदारवादी विचारधारा का प्रचार एवं प्रसार करना है। इसके अतिरिक्त समकालीन प्रश्नों पर केन्द्रीय समिति उदार दल के पक्ष को प्रस्तुत करती है तथा केन्द्रीय कार्यालय एवं वित्त की व्यवस्था करती है। केन्द्रीय समिति द्वारा दल की कार्यकारिणी समिति का भी निर्माण किया जाता है।

उदारदलीय नेता का चुनाव संसद के सदस्यों द्वारा किया जाता है। वह दलीय सम्मेलन की अध्यक्षता करता है तथा दल के संगठनात्मक एवं संसदात्मक पक्षों में समन्वय स्थापित करता है। निम्न आंकड़ों से यह स्पष्ट है कि उदार दल ब्रिटिश राजनीतिक रणमंच से तिराहित होता जा रहा है, कॉमन्स सभा में उदार दल के 1906 ई. में 397, 1911 ई. में 271, 1923 ई. में 158, 1929 ई. में 59, 1931 ई. में 37, 1945 ई. में 12, 1964 ई. में 91 और 1966 ई. में 12 सदस्य थे।

इंग्लण्ड में साम्यवादी दल भी है परन्तु वह लोकप्रिय नहीं है। अन्य देशों के साम्यवादियों की भांति यह मार्क्सवाद लेनिनवाद में विश्वास करता है और सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व एवं वर्ग संघर्ष का समर्थक है।

संयुक्त राज्य अमेरिका की दलीय व्यवस्था

अमेरिकी संविधान निर्माता राजनीतिक दलों के विरुद्ध थे। वे दलों की लोकतंत्र के लिए अपरिहाय नहीं मानते थे। वे दलीय हिंसा एवं आतंक से मुक्त शासन चाहते थे। वाशिंगटन (Washington) एवं मैडिसन (Madison) दोनों ही दलों की स्थापना के विरुद्ध थे। प्रथम अमेरिकी राष्ट्रपति वाशिंगटन का कथन था कि "राजनीतिक दल वैमनस्य, विद्रोह एवं दुर्भाव के मूल होते हैं।" इनसे बचकर रहना चाहिए। अतः दलीय व्यवस्था को उठाने अमेरिकी संविधान के प्रारम्भ में ही अस्वीकार कर दिया था। लेकिन उनकी यह आकांक्षा केवल मग मारीचिका ही सिद्ध हुई। 1796 ई. में राष्ट्रपति के निर्वाचन में दो राजनीतिक दलों के प्रत्याशियों के रूप में जॉन आदम (John Adams) एवं थॉमस जैफरसन (Thomas Jefferson) में संघर्ष हुआ था। संविधान के आठवें वर्ष में ही अमेरिकी राजनीतिक रणमंच पर दल जनतंत्रित हो चुके थे। दलीय व्यवस्था की भूमिका इससे पूर्व फिलाडेलफिया सम्मेलन में ही पड़ चुकी थी। सम्मेलन में प्रतिनिधियों का एक समूह यदि राज्यों को अधिकाधिक स्वायत्तता देने का समर्थक था तो दूसरा समूह शक्तिशाली केन्द्रीय शासन के निर्माण का पक्षपाती था। प्रथम समूह संघ विरोधी (Anti Federalist) एवं द्वितीय समूह संघवादी (Federalist) के नाम से विख्यात थे। जैफरसन 'संघ विरोधी' एवं हैमिल्टन 'संघवादी' समूहों के नेता थे। 'संघ विरोधी' यू. इंग्लण्ड एवं मध्यवर्ती राज्यों के अधीन

गिक, व्यापारिक एव आर्थिक हितों के संरक्षक थे, तो 'संघवादी' कृषकों, बगीचों के स्वामियों एव उत्तरी ग्रामीण और दक्षिणी कृषक हितों के पक्षधर थे। स्मरणीय है कि राष्ट्रपति जॉर्ज वाशिंगटन अपने द्वितीय राष्ट्रपति काल में राजनीतिक दलों के प्रभाव को स्वयं अनुभव करने लगे थे। संघवादी जान आदम 1796 ई में राष्ट्रपति निर्वाचित हुए थे और आगामी निर्वाचनों (1800 ई) में संघ विरोधी थॉमस जैफरसन राष्ट्रपति बने थे। थॉमस जैफरसन ने अपने दल का नाम लोकतन्त्र गण-तन्त्रीय दल (Democratic Republican Party) रखा। यही दल बाद में लोक-तन्त्रीय या डेमोक्रेटिक दल (Democratic Party) कहलाया। संघवादी दल 1812 ई के निर्वाचनों में उमरा था और यही दल जकसन के राष्ट्रपति काल में व्हिग दल (Whig Party) तथा 1854 ई में रिपब्लिकन दल (Republican Party) कहलाया। संघवादियों का प्रभाव धीरे धीरे कम होता गया और 1816 ई में वे समाप्त हो गये। सन 1816-30 ई तक देश में कोई स्पष्ट राष्ट्रीय दल नहीं था, केवल छोटे छोटे दल समूह थे जिनका नेतृत्व आदम, क्ले, जकसन एव कोल्हून जैसे राजनीतिज्ञ कर रहे थे। वर्तमान काल में राजनीतिक दल अमेरिकी राजनीतिक व्यवस्था के अनिवार्य अंग हैं। इन्होंने संविधान को गतिशीलता एव शासन के विभिन्न अंगों में सामंजस्य स्थापित किया है तथा उसे एकरूपता प्रदान की है।

विशेषताएँ

अमेरिकी दलीय व्यवस्था की मुख्य विशेषताएँ निम्नवत हैं

(1) संयुक्त राज्य में प्रारम्भ से ही द्विदलीय पद्धति और मुख्य राजनीतिक दल—डेमोक्रैट एव रिपब्लिकन—हैं। लेकिन अनेक छोटे छोटे दलों का भी सदैव अस्तित्व बना रहा है। उदाहरणार्थ, मद्य निषेध दल (Prohibition Party) का उदय 1872 ई में और अन्त 1933 ई में हुआ था। आज भी अमेरिका में साम्यवादी दल, समाजवादी धार्मिक दल, समाजवादी लोकतान्त्रिक दल तथा अन्य विभिन्न धार्मिक समूह हैं। द्विदलीय पद्धति के विकास के कई कारण हैं (i) द्विदलीय पद्धति औपनिवेशिक काल की दन है, (ii) आगल भाषाभाषी देशों की जनता में समभोतावादी मनावृत्ति अधिक होती है और वे कम कल्पनाशील होते हैं, (iii) अमेरिकी राष्ट्रीय जीवन में धर्म, राष्ट्रीयता, वंश आदि की भावनाएँ उतनी उग्र नहीं हैं जितनी यूरोप में हैं, (iv) अमेरिकी विधानमण्डल की निर्वाचन-पद्धति ने भी द्विदलीय पद्धति के विकास में योग दिया है। विधानमण्डल के सदस्य एकल सदस्यी जिला निर्वाचन याजना के अनुसार निर्वाचित किये जाते हैं, फलस्वरूप छोटे छोटे दल निर्वाचन में भाग लेने की स्थिति में नहीं हैं। राष्ट्रपति का निर्वाचन निर्वाचक मण्डल द्वारा होता है। यदि देश में तीसरा दल का उदय हो जाता है तो राष्ट्रपति का निर्वाचन कठिन हो जाएगा। किसी प्रत्याशी को स्पष्ट बहुमत प्राप्त न होने की अवस्था में प्रतिनिधि सदन का राष्ट्रपति को निर्वाचित करने का अधिकार होता है। बहुदलीय पद्धति के अन्तर्गत या द्विदलीय

पद्धति के अभाव में राष्ट्रपति के निर्वाचन में सौदेबाजी की प्रधानता हो जाने की आशंका है। (v) सत्ता के लिए तीव्र प्रतिस्पर्धा के कारण महत्वाकांक्षी राजनीतिक समूहों, वर्गों एवं हितों का सहज ही ध्रुवीकरण (centralisation) हो गया है।

(2) अमेरिकी राजनीतिक दलों में स्पष्ट अंतर नहीं है और न वे स्पष्ट आधारभूत सिद्धांतों पर ही आधारित हैं। दोनों ही दल लोकतांत्रिक हैं परन्तु उनकी विचारधाराओं में कोई निश्चित एवं स्पष्ट भेद नहीं है। अमेरिकी दल सिद्धांतों की अपेक्षा हितों की समानता एवं एकता पर आधारित हैं। प्रो. बीयर्ड का कथन है कि दोनों दलों की नीतियों एवं कार्यक्रमों की अपेक्षा एक ही दल के विभिन्न पक्षों के दृष्टिकोणों में बड़ी अधिक मतभेद हैं।⁴¹ लॉर्ड ब्राइस ने इसी विचार को व्यक्त करते हुए कहा है कि दोनों अमेरिकी दल "दो खाली बोतलों के समान हैं जिनमें प्रत्येक पर दो भिन्न प्रकार की छाराब के लेबिल चिपके हुए हैं।"⁴² फाइनर के अनुसार "अमेरिका में तो वास्तव में केवल एक ही दल रिपब्लिकन डेमोक्रेटिक दल (Republican cum Democratic Party) है। वह अपनी आदतों एवं सत्ता की प्रतिस्पर्धा के कारण दो समान भागों में विभाजित है, एक का नाम रिपब्लिकन और दूसरे का नाम डेमोक्रेटिक दल है।"⁴³ इस मत का समर्थन दोनों दलों के अप्रकट कार्यक्रमों एवं उनके प्रतिक विकास के विवरण से भी स्पष्ट होता है। लेकिन यह मत पूर्णतः स्वीकार्य नहीं है। दोनों दलों में तात्कालिक एवं विशिष्ट हितों की दृष्टि से अल्पकालिक अंतर तो होते हैं परन्तु दोनों दल लोकतन्त्रवादी, गणतन्त्रवादी, मौलिक स्वतन्त्रताओं के समर्थक व्यक्तिगत पूँजी के आधारभूत अधिकारों की धारणा में विश्वास रखने वाले, उदारवादी, संविधानवादी, संयुक्त राष्ट्र संधि और विश्व शांति के समर्थक हैं। दोनों ही दल पूँजीवादी अर्थ व्यवस्था को स्वीकारते हैं। प्रो. बीयर्ड का यह कथन कि दोनों दलों में नामों के अतिरिक्त अन्य कोई अंतर नहीं है सत्य नहीं है। इसका केवल यह तात्पर्य है कि समय-समय पर उनकी नीतियों में अंतर होते रहे हैं। परन्तु यह भेद व अंतर लोकतन्त्र नीय गणतन्त्र विचारधारा के व्यापक वातावरण के अंतर्गत ही हैं।

(3) अमेरिका में दलों का आधार समूहगत हित अर्थात् आर्थिक हित है। धार्मिक, राजनीतिक तथा स्वभावगत भेदभाव पर दलीय व्यवस्था आधारित नहीं है। सामान्यतः दल दो हितों पर आधारित हैं—औद्योगिक एवं कृषि। दक्षिणी रियासतें अधिकांशतः कृषि प्रधान हैं अतः यहाँ पर डेमोक्रेटिक दल अधिक सक्रिय है। उत्तरी पूर्वी अमेरिका औद्योगिक क्षेत्र है अतः इस क्षेत्र के उत्पादकों, साहूकारों एवं श्रमिक हितों का सर-

41 Prof C A Beard *American Government and Politics* p 67

42 They are like two bottles, each with different labels and both are empty Lord Bryce, cited by H Finner p 353

43 H Finner, cited by V D Mahajan *op cit*, 1966, p 267

क्षण आवश्यक है। फलतः इस क्षेत्र एवं समस्त उत्तरी क्षेत्र में रिपब्लिकन दल अधिक लोकप्रिय है। वीयड का यह मत है कि शासन का सद्भाषितक स्वरूप अमेरिकी दलों का तानाबाना नहीं है अपितु दलों के नेताओं का व्यक्तित्व एवं दलीय समस्याएँ दलों का तानाबाना हैं।⁴⁴ दोनों दल सभी क्षेत्रों व प्रदेशों के नागरिकों के मतों को प्राप्त करने का प्रयत्न करते हैं। फाइनर के अनुसार “संयुक्त राज्य अमेरिका में दलीय उद्वेग कम है, मतदाता मध्यमवर्गीय वर्गीय हैं वे उच्च दार्शनिक सिद्धांतों एवं विचारों से प्रभावित नहीं होते हैं।”⁴⁵

(4) अमेरिकी राजनीतिक जीवन में व्याप्त लूट प्रणाली (Spoils System) का राजनीतिक दलों से घनिष्ठ सम्बन्ध था। 19वीं सदी में इस प्रणाली के फलस्वरूप राजनीतिक जीवन अत्यधिक भ्रष्ट हो गया था। वर्तमान काल में तो इस प्रणाली की बुराई बहुत कम है। लूट प्रणाली के अंतर्गत नव निर्वाचित राष्ट्रपति अपने पूर्वगामी द्वारा नियुक्त शासकीय अधिकारियों को हटाकर उनके स्थान पर नवीन कमचारियों को नियुक्त करता था और इस प्रकार अपने समर्थकों, सहयोगियों, निर्वाचकों में समर्थन एवं प्रचार करने वालों को शासकीय पदों पर नियुक्त करके पुरस्कृत करता था। नियुक्तियों का आधार योग्यता न होकर दलबंदी हुआ करता था।

अमेरिकी दलों के कार्यक्रम तथा नीतियाँ

अमेरिका में दो ही प्रमुख दल हैं। दश की राजनीति में समय-समय पर दोनों में से किसी न किसी दल का प्राबल्य रहा है। प्रारम्भ में हैमिल्टन संधवादिया एवं जैफरसन संध विरोधी दल (डेमोक्रेट रिपब्लिकन) के नेता थे। 1800 से 1824 ई. तक रिपब्लिकन दल पदार्थ रहा। 1828 से 1840 ई. तक डेमोक्रेट दल का देश की राजनीति में प्राधान्य रहा था। 1850 एवं 1860 के दशकों में दासता का प्रश्न अमेरिकी राजनीति की प्रमुख समस्या थी। रिपब्लिकन दल दासता के उन्मूलन का समर्थक था। लेकिन डेमोक्रेट दासता को कायम रखने के पक्षपाती थे। यदि डेमोक्रेट दल ने कुछ उदार दृष्टिकोण अपनाया होता तो शायद वह सत्ता में बना रहता। रिपब्लिकन दल के श्री लिंकन के राष्ट्रपति चुने जाने पर उन्होंने दासता को समाप्त घोषित किया। इससे दल को अत्यधिक लोकप्रियता प्राप्त हुई। एक बार सत्ता में आने पर दल ने अपनी स्थिति को सुदृढ़ किया और 1885 ई. तक पदार्थ रहा। 1889 से 1893, 1899 से 1912 एवं 1922 से 1932 ई. तक रिपब्लिकन दल सत्ता में रहा। 1952 से 1960 एवं 1968 से 1974 ई. के कार्यकाल में यही दल पुनः सत्ता में रहा है। वर्तमान में अमेरिका के राष्ट्रपति पद पर रिपब्लिकन दल के राष्ट्रपति फोर्ड पदार्थ हैं। उपरोक्त अवधियाँ वे मध्य के काल में डेमोक्रेट दल सत्ता में

44 Beard cited by V D Mahajan *op cit*, p 265

45 Finer *op cit*, p 357

रहा है। योऽहं दत्ता म ॥ १११ के प्रमुख राष्ट्रपति हुए हैं, यथा—जफरसन, सिकन, आइजाहागर एव तिवसन रिपब्लिकन दल के और बिस्सन, फौलिा डी रुजवैल्ट, ट्रूमा एव सैनडी डेमोक्रेट दल के प्रख्यात राष्ट्रपति थे।

डेमोक्रेटिक दल (Democratic Party)

अपना प्रारम्भिक काल में यह दल सघीय शासन की शक्ति में वृद्धि, साम्राज्यवाद, रक्षित व्यापार एवं जहाजा के लिए आर्थिक अनुदान देने की नीति का विरोधी था। दासता का प्रश्न पर इस दल ने उसके उन्मूलन का विरोध किया था। फलस्वरूप कई दशकों तक अमेरिकी राजनीति में इसका प्रभाव अत्यधिक कम हो गया था। इस दल ने उन्नीसवीं सदी में दृष्टका के हिता को सुरक्षण प्रदान किया था। प्रथम विश्व युद्ध काल में राष्ट्रपति बिस्सन ने परम्परागत विदेश-नीति में परिवर्तन किया था। यह अन्तर्राष्ट्रीयता एवं विदेश शांति का समर्थक था। डेमोक्रेट राष्ट्रपति एक डी रुजवैल्ट ने विश्वव्यापी आर्थिक मंदी से राष्ट्र के उद्धार हेतु 'नवीन कार्यक्रम' (New Deal Programme) के अधीन आर्थिक मामला में राज्य के हस्तक्षेप का समर्थन किया था। रिपब्लिकन दल की अपक्षा डेमोक्रेट दल ने सघीय शासन समर्थक नीतियों का अधिन निर्माण किया है। 1952 ई. में डेमोक्रेट दल ने शक्तिशाली सुरक्षा योजना द्वारा यूरोपीय देशों की सावियत साम्राज्यवाद से गुरक्षाथ सामूहिक नीति का अनुगमन किया था। विश्व शांति को दल ने अपना प्रमुख लक्ष्य घोषित किया था। आज भी दल इन नीतियों का समर्थक है।

रिपब्लिकन दल (Republican Party)

प्रारम्भ में यह दल शक्तिशाली सघीय सरकार का समर्थक था एवं संविधान की उदार व्याख्या पर बल देता था। सिकन के राष्ट्रपति बनने पर इस दल का वास्तविक उद्भव एवं विकास हुआ और 1860 ई. से 1913 ई. तक थोड़े से अन्तराल (केवल आठ वर्ष) से यह दल सत्तारूढ़ रहा है। यह दल रक्षित व्यापार, उपनिवेशों की स्थापना, व्यापारिक जहाजा को उदार आर्थिक अनुदान देने, दासता-उन्मूलन, नीग्रो को मताधिकार देने की नीति का समर्थक है। इसी दल के कार्यकाल में दासता का उन्मूलन हुआ था और 1860 से 1865 ई. तक अमेरिकी गृह-युद्ध लड़ा गया था। इस गृह युद्ध में उत्तरी राज्यों की सफलता ने अमेरिकी राष्ट्र को विघटित होने से बचा लिया। 19वीं सदी के अपने कार्यकाल में इस दल के समक्ष दो बड़ी कठिनाइयाँ आयी थी (1) राष्ट्रपति ग्राण्ट के शासन काल में व्याप्त भ्रष्टाचार, एवं (2) आन्तरिक दलीय विभेद। दल में अनेक समूह थे जो परस्पर विरोधी थे अतः उनमें तीव्र मतभेद थे। विगत शताब्दी के अन्तिम काल में विलियम मकिनले के प्रयत्ना से दल विघटित होने से बचा था। 1952 ई. में रिपब्लिकन दल ने डेमोक्रेटिक काल में व्याप्त भ्रष्टाचार, अक्षमता एवं अकम्प्यता की तीव्र निन्दा की तथा एशिया सम्बन्धी डेमोक्रेटिक दल की विदेश नीति को असफल ठहराया था। राष्ट्रपति निक्सन ने अपने

कायकाल में साम्यवादी चीन से मन्त्री की तथा रूस एवं चीन से सम्बन्धों में सुधार, तथा विमतनाम समस्या के समाधान के सफल प्रयत्न किये थे।

दोना दला की विदेश नीतियाँ एवं कार्यक्रमों में बहुत अन्तर नहीं है। उनकी विदेश नीतियाँ तात्कालिक प्रश्नों से अधिक सम्बन्धित होती हैं। राष्ट्रपति विल्सन ने अन्तराष्ट्रीयता एवं राष्ट्र सभ्यता की सदस्यता का समर्थन किया था, लेकिन रिपब्लिकन दल का यह मत रखने वाली सीनेट ने उनके द्वारा सम्पादित वार्सायी संधि को अस्वीकार करके राष्ट्र सभ्यता की सदस्यता का अस्वीकृत कर दिया था। आन्तरिक नीतियों के सम्बन्ध में दला में अपक्षकृत अधिक मतभेद होते हैं। राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट ने रिपब्लिकन की अपक्षा सघीय शासन द्वारा सामाजिक कल्याण के हेतु व्यापक भूमिका का प्रतिपादन किया था। रिपब्लिकन दल का इसके विपरीत यह तक था कि इससे निजी व्यापार को हानि होगी। दोनों दलों की आन्तरिक नीतियों एवं कार्यक्रमों में अपक्षकृत अन्तर रहते हुए साम्य भी है। दोनों दल सामाजिक सुरक्षा के समर्थक हैं परन्तु प्रिया-व्ययन के सम्बन्ध में दोनों दला में कम-बहु मतभेद हैं। दोनों अमेरिकी दल लोकतन्त्र, वैयक्तिक पूँजी एवं पूँजीवादी व्यवस्था के समर्थक हैं तथा समाजवाद एवं साम्यवाद के विरोधी हैं।

दलीय संगठन—दोना दला का संगठन पिरामिडाकार है। दलीय संगठन के चार प्रमुख स्तर हैं। सबसे निम्न तल पर प्रेसिक्ट समितियाँ (Precinct Committee) हैं। प्रेसिक्ट मतदान का सबसे छोटा जिला है। इस समिति के प्रमुख को प्रेसिक्टमेन (Precinctman) कहा जाता है। प्रेसिक्ट समितियों के ऊपर जिला, काउण्टी तथा राज्य की केन्द्रीय समितियाँ होती हैं। सबसे शीर्ष पर दल की राष्ट्रीय समिति है। इसके अतिरिक्त दल का अध्यक्ष एवं कार्यकारिणी समिति होती है। प्रतिनिधि सदन एवं सीनेट के निर्वाचनों में प्रचार से सम्बन्धित दलीय समितियाँ भी होती हैं। दोनों दलों के राष्ट्रीय सम्मेलन (National Convention) होते हैं। वे ही दलीय नीति निर्धारित करते हैं। दला की राष्ट्रीय समितियाँ द्वारा इस दायित्व को सम्पादित नहीं किया जाता है।

राष्ट्रीय समिति दल का स्थायी संगठन होता है। इसमें प्रत्येक राज्य एक पुरुष एवं एक स्त्री को प्रतिनिधि के रूप में भेजते हैं। राष्ट्रीय समिति के अध्यक्ष का नाम राष्ट्रपति पद के दलीय उम्मीदवार द्वारा चुना जाता है और दल की समिति उसी को अध्यक्ष पद पर चुन लेती है। दलीय अध्यक्ष निर्वाचनों में दल की व्यूह रचना के लिए उत्तरदायी होता है। राष्ट्रीय समिति का अध्यक्ष दल का प्रमुख नेता नहीं होता अपितु वह केवल दलीय संगठन का प्रतीक है। राष्ट्रीय समिति का सिद्धांत में व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं परन्तु व्यवहार में इसका कार्य केवल राष्ट्रपति पद के लिए नामजदगी का अनुमोदन तथा दलीय राष्ट्रीय सम्मेलन को आयोजित करना मात्र है। निर्वाचन सम्बन्धी मामलों में राष्ट्रीय समिति का क्षेत्र राष्ट्रपति के निर्वाचन तक ही सीमित है।

अमेरिकी दलों में सामान्यतः सत्ता एक व्यक्ति या व्यक्ति समूह में केन्द्रित होती है और दलीय यंत्र के माध्यम से इसका नियंत्रण किया जाता है। ऐसे राजनीतिक दलीय अधिनायक को बॉस (Boss) एवं समूह को काव्स (Caucus) या रिंग (Ring) कहते हैं। ये दलीय बॉस भ्रष्टाचार, रिश्वत, कठोर दलीय निर्वाचन एवं सरक्षण (patronage) प्रदान करके अपनी सत्ता को बनाये रखते हैं। प्रायः इनके द्वारा विभिन्न निर्वाचनों में दलीय उम्मीदवारों का चयन किया जाता था। विगत शताब्दियाँ में निर्वाचन के इन दोषों को दूर करने के लिए कई सुधार किये गये हैं, उदाहरणार्थ— दलीय नेता द्वारा दलीय उम्मीदवारों के चयन के स्थान पर प्राइमरी निर्वाचन (primary elections) का सूत्रपात किया गया है। प्राइमरी निर्वाचनों में विभिन्न निर्वाचनों के सम्बन्धों में दलीय उम्मीदवारों के विषय में दलीय सदस्यों द्वारा निर्णय लिये जाते हैं। राज्यों द्वारा प्राइमरी निर्वाचनों के सम्बन्ध में विधियाँ का निर्माण किया गया है। इस प्रकार के निर्वाचन प्रायः सामान्य निर्वाचन के दो या तीन माह पूर्व होते हैं। प्राइमरी निर्वाचनों में जिस दलीय व्यक्ति को सबसे अधिक मत प्राप्त होते हैं वही उस क्षेत्र से दलीय उम्मीदवार होता है।

अमेरिकी राजनीतिक दल राष्ट्रीय स्तर पर ब्रिटिश दलों की भाँति सुसंगठित एवं अनुशासित नहीं हैं। फलस्वरूप दलीय सदस्यों के मध्य महत्वपूर्ण प्रश्नों पर मत भेद होते हैं। परंतु काउण्टी एवं नगर-स्तर पर दलों के संगठन अपेक्षाकृत सुसंगठित हैं।

एकदलीय पद्धति (ONE PARTY SYSTEM)

एकदलीय पद्धति में देश में एक ही दल होता है एवं उस राजकीय सरक्षण भी प्राप्त होता है। इस प्रकार की व्यवस्था साम्यवादी देशों एवं द्वितीय विश्व युद्ध के पूर्व जर्मनी एवं इटली तथा द्वितीय विश्वयुद्ध के उपरान्त एशिया एवं अफ्रीका के कुछ नवोद्भूत स्वतंत्र राष्ट्रों में पायी जाती है। नाजी जर्मनी तथा फासिस्ट इटली में एकदलीय व्यवस्था थी। सोवियत रूस, साम्यवादी चीन तथा पूर्वी यूरोप के अनेक देशों में केवल साम्यवादी दल का ही अस्तित्व है। एकदलीय व्यवस्था सर्वप्रथम सोवियत संघ में स्थापित हुई थी। इसके पश्चात् फासिस्ट इटली (1923-43) एवं नाजी जर्मनी (1933-45) में एकदलीय अधिनायकत्व स्थापित हुआ था। यूरोप में पुर्तगाल एवं तुर्की में भी कुछ समय तक एकदलीय व्यवस्था रही है। द्वितीय विश्व युद्ध के पश्चात् घाना⁴⁶, कीनिया⁴⁷, बर्मा आदि देशों में एकदलीय पद्धति को स्वीकार किया गया है।

46 राष्ट्रपति नक्रूमा के समय में घाना में एकदलीय व्यवस्था स्थापित की गयी थी। युगाण्डा में दलीय अधिनायकत्व तो नहीं किन्तु व्यक्तिगत अधिनायकत्व है।

47 कीनिया में भी एकदलीय व्यवस्था है।

एकदलीय पद्धति की प्रमुख विशेषताएँ निम्नवत है ⁴⁸

(1) दला की स्थापना के पूर्व ही सामान्यतः उनके उद्देश्यों की घोषणा कर दी जाती है परन्तु एकदलीय पद्धति में दला की स्थापना के पश्चात् ही उसके सिद्धांतों का निरूपण किया जाता है। उदाहरणार्थ, मुसोलिनी के सत्तारूढ़ होने पर ही फासीवाद के सिद्धांतों को विकसित किया गया।⁴⁹ सोवियत रूस में भी 1917 की क्रांति के पश्चात् साम्यवादी दल का एकाधिकार है तथा 1936 ई के संविधान द्वारा साम्यवादी दल को विधिक मान्यता प्रदान की गयी है।

(2) एकदलीय व्यवस्था में दल एवं शासन में सीधा एवं स्थायी सम्बन्ध होता है। दोनों एक दूसरे से सम्बन्धित होते हैं और शासन पर दल का पूर्ण नियन्त्रण होता है।

(3) दलीय अनुशासन कठोर होता है तथा दलीय नेताओं की उपासना की जाती है।

(4) सत्ता का प्रवाह ऊपर से नीचे की ओर होता है।

(5) विरोधी दलों, विचार-स्वातन्त्र्य एवं विचारों की अभिव्यक्ति तथा अन्य व्यक्तिगत स्वतंत्रताओं का निमन्त्रणापूर्वक दमन किया जाता है।

एकदलीय पद्धति का उदय एवं विकास

यूरोपीय महाद्वीप में ग्रेट ब्रिटेन तथा फ्रांस को छोड़कर किसी भी देश में शासन का सफल संचालन सम्भव नहीं हो सका है। द्विदलीय एव बहुदलीय पद्धति की असफलता इसका प्रधान कारण है। दलीय शासन की सफलता के लिए यह नितांत आवश्यक है कि मतदाताओं में सामाजिक लक्ष्यों और राजनीतिक आदर्शों के विषय में मतैक्य हो। यदि मतदाताओं में इस सम्बन्ध में मतभेद हो तथा वे सभी एकमत होकर सामान्य लक्ष्यों को स्वीकार करने के लिए तैयार न हो तो दलीय शासन की सफलता संदिग्ध है। द्वितीय विश्वयुद्ध के उपरान्त यूरोपीय देशों की जनता में इन राष्ट्रीय लक्ष्यों के सम्बन्ध में तीव्र मतभेद उत्पन्न हो गये थे। विभिन्न विचारों एवं सिद्धांतों तथा नतृत्व के लिए हाने वाले सधर्मों में दला द्वारा एकता एवं व्यवस्था की स्थापना की जाती है तथा वे शासन के निर्माण को सम्भव बनाते हैं। जनता को अपने विचारों के अनुकूल बनाने में सफल होने वाला दल निर्वाचनों में बहुमत प्राप्त करने में सफल होता है तथा सत्ता हस्तगत करता है। प्रथम विश्वयुद्ध के उपरान्त यूरोपीय देशों में वांछित राष्ट्रीय एकता, सांस्कृतिक सहयोग तथा जातीय एवं धार्मिक सहिष्णुता का अभाव

48 Maurice Duverger *Political Parties* Book II

49 नाजीवाद के सिद्धांतों के बारे में यह मत सत्य नहीं है। हिटलर ने अपनी आत्मकथा (Mein Kampf) में अपने विचारों एवं सिद्धांतों का सत्तारूढ़ होने के पूर्व ही उल्लेख कर दिया था।

था, फलस्वरूप विभिन्न दल परस्पर सहमत न हो सके तथा प्रथम विश्वयुद्ध के पश्चात् इटली एवं जर्मनी में एक के बाद एक लोकतन्त्रीय शासन ऋमझ धराशायी होते गये। 1917 ई. में लाल क्रांति के पश्चात् रूस में साम्यवादी दल की सत्ता स्थापित हुई थी।

इटली में एवदलीय व्यवस्था के उदय के निम्न कारण थे

(1) पोप ने इटली की सरकार द्वारा पोप के प्रदेशों को छीनने के कारण कैथोलिक मतदाताओं का मत देने से वर्जित कर दिया था तथा मुसोलिनी की सरकार को मायता प्रदान नहीं की थी।

(2) इटली के विभिन्न दल राष्ट्रीय संगठन न रहकर जी हुजुरों के समूह बन गये थे। जनता में सामंती मनोवृत्ति का प्राधान्य था। प्रतिनिधि सभा के सदस्य मंत्रियों से अनुचित लाभ प्राप्त करने के लिए सदन में उनका समयन करते थे। इटली का संसदीय जीवन भ्रष्ट हो चुका था।

(3) अपने को सत्ता में रखने के लिए मन्त्रीगण सदन में एक गुट को दूसरे से लड़ाते रहते थे। फलस्वरूप दल के कार्यक्रम राष्ट्रीय दृष्टि से निर्धारित न किये जाकर दल के प्रमुख नेताओं द्वारा अपने व्यक्तिगत हितों की दृष्टि से निश्चित किये जाते थे। मामा य जनता में संसदीय जीवन एवं व्यवस्था के प्रति तीव्र असंतोष था।

1919 ई. में इटली में समाजवादी सबसे बड़ी सभा में थे और समाजवादी दल सबसे बड़ा दल था। परंतु उनमें मतभेद नहीं था। वे एक दूसरे की आलोचना करते रहते थे। कोई दल सर्वसम्मति कार्यक्रम स्वीकार करने को तैयार नहीं था। मुसोलिनी ने फासी दल की स्थापना की थी। 1920 ई. में इटली में साम्यवादियों के नेतृत्व में अनेक हड़तालें आयोजित की गयीं। देश में क्रांति की हवा तीव्र गति से चल रही थी। इसी समय हड़तालियाँ एवं कारखानेदारों में समझौते हो गये। शासन की असफलता स्पष्ट हो गयी थी। इन अराजक परिस्थितियों में मुसोलिनी को अपने दल को सशक्त बनाने का अवसर मिल गया। अपने विरोधियों—समाजवादियों एवं साम्यवादियों—के विरुद्ध मुसोलिनी ने सीधी कायवाही के अस्त्र को अपनाया। उसका नारा था 'लाल खतरे से सावधान'। उसने हड़तालों को दबा दिया तथा सम्पत्ति के अधिकार को स्वीकार करने की मांग की। इनसे आकर्षित होकर उसके दल में अनेक सदस्य शामिल हो गये। 1921 ई. के पश्चात् फासी दल की प्रगति द्रुत गति से होन लगी। राष्ट्रीय सम्मान तथा प्रतिष्ठा की रक्षा का उसने दाखनाद किया और इटली को विश्व का नेता बनाने का आश्वासन दिया। उद्योगपतियों ने फासी दल का समयन किया। अनेक धार्मिक संगठनों का भी फासी दल ने संगठन किया। 28 अक्टूबर, 1922 ई. को फासिस्ट मलेशिया को संगठित करके मुसोलिनी ने रोम को घेर लिया। उसने रलवे स्टेशन, डाकखाने एवं नगर पर अधिकार कर लिया। राजा ने प्रधानमंत्री के परामर्श को स्वीकार करते हुए सैनिक कानून की घोषणा न करके मंत्रिमण्डल को विघटित कर दिया तथा मुसोलिनी को नवीन मंत्रिमण्डल बनाने के लिए

आमन्त्रित किया। 29 अक्टूबर, 1922 ई को मुसोलिनी मिश्रित शासन का प्रधान बना। सत्ता में आने पर उसने शीघ्र ही अपना अधिनायकत्व स्थापित कर लिया। 1924 ई में एकरवो निर्वाचन विधि (Acerbo Electoral Law) बनाने में मुसोलिनी सफल रहा। फलस्वरूप निर्वाचना में बहुमत प्राप्त करने वाले दल को विधान मण्डल में दो तिहाई स्थान प्रदान किये गये। इस प्रकार किसी समूह की सहायता के बिना ही बहुमत दल को शासन में स्पष्ट बहुमत का अधिकार प्राप्त हो गया। इसके पश्चात् मुसोलिनी ने अपने एक के बाद दूसरे विरोधियों का सफाया करना प्रारम्भ कर दिया। इटली में आतंक का राज्य स्थापित कर दिया गया। प्रेस पर नियन्त्रण था। सभी गर-फासीवादी दलों को विघटित कर दिया गया। स्थानीय शासन को भी समाप्त कर दिया गया। सभी सरकारी कर्मचारियों एवं विद्यालयों के प्राचार्यों को फासीवादी दल के प्रति निष्ठा की छपथ लेने के लिए बाध्य किया गया। 1928 ई के पश्चात् चेम्बर ऑफ डेपुटीज के सदस्य फासीवादी दल की ग्राण्ड समिति (Grand Committee) द्वारा नियुक्त किये जाने लगे। 1939 ई में चेम्बर ऑफ डेपुटीज के स्थान पर फासिया एवं कॉरपोरेशन सदन की स्थापना की गयी। संक्षेप में, मुसोलिनी इटली का सर्वोच्च बल बैठा और उसने फासी दल के सहयोग से इटली में सर्वाधिकारवादी राज्य की स्थापना की। राज्य का आर्थिक जीवन पर पूर्ण नियन्त्रण स्थापित किया गया तथा निगम राज्य (Corporate State) की स्थापना की गयी।

जर्मनी में 1919 में अनेक दल समूह थे। वे एक-दूसरे की तीव्र आलोचना करते थे। वेमर संविधान (Weimer Constitution) के अंतर्गत राष्ट्रपति एवं संसद—रीस्टाग—को चुनने का अधिकार जनता को प्रदान किया गया था। अतः संविधान द्वारा राष्ट्र के प्रत्येक समूह को प्रतिनिधित्व देने का आश्वासन दिया गया था। सत्ता का केन्द्र कायपालिका की अपेक्षा विधानमण्डल को बनाया गया था। चांसलर (प्रधानमंत्री) अपने मन्त्रियों सहित रीस्टाग के प्रति उत्तरदायी होता था। लेकिन रीस्टाग में 12 से भी अधिक राजनीतिक समूह थे और सावजनिक उद्देश्यों की दृष्टि से उनमें कोई समानता नहीं थी। विभिन्न समूहों के परस्पर विरोधी आर्थिक हित थे। इनमें सोदेवाजी के पश्चात् ही किसी प्रकार की एकता स्थापित हो पाती थी और तत्पश्चात् ही कोई राजनीतिक कदम उठाना सम्भव था। मिश्रित मन्त्रिमण्डल का निर्माण बहुदलीय पद्धति की सहज विशेषता होती है। इन मिश्रित मन्त्रिमण्डल का कार्यकाल उनका निर्माण करने वाले विभिन्न समूहों के आर्थिक हितों में एकता पर निर्भर होता है। अतः व्यवहार में मिश्रित मन्त्रिमण्डल अल्पकालिक होता है। जर्मनी में मिश्रित मन्त्रिमण्डल के उत्थान एवं पतन होते रहते थे। 1919 से 1936 ई के मध्य तक करीब 30 मन्त्रिमण्डल बने और बिगड़े थे। कायपालिका की अस्थिरता एवं विधानमण्डल की अक्षमता के कारण शासन की सत्ता व्यवहार में नौकरसाही के हाथों में अनजान ही हस्तांतरित हो गयी थी। साम्यवादिया एवं समाजवादिया सहित

जनता के एक वर्ग में इस स्थिति के प्रति अत्यधिक असंतोष उत्पन्न हो गया था। इस बीच में 1930 ई. की विश्वव्यापी आर्थिक मंदी ने जर्मन अर्थ व्यवस्था को पूरी तरह नष्ट भ्रष्ट कर दिया था। मूल्य वृद्धि, बेरोजगारी तथा आर्थिक संकट में वस्तुओं के अभाव के कारण जनता में तीव्र असंतोष व्याप्त था। देश में उचित एवं सशक्त नेतृत्व की कमी थी। डूबते बोटों के तिनके का सहारा होता है। जर्मन जनता राष्ट्रीय समाजवादी धार्मिक दल (नाजी दल) की ओर झुकने लगी। सितम्बर 1930 ई. के निर्वाचनों में दल को 65 लाख मत प्राप्त हुए। 1933 ई. के निर्वाचनों में रीस्टाग के 647 स्थानों में से 288 स्थानों पर नाजी दल का कब्जा हो गया था। सत्ताह्वल होने पर इस दल ने साम्यवादियों तथा अन्य समाजवादी लोकतांत्रिक दलों को पूर्णतः दबा दिया। हिटलर ने आज़ामक विदेश नीति का अनुगमन किया। देश से यहूदियों का बहिष्कार किया और लाखों की संख्या में उनकी हत्या भी की गयी। फलस्वरूप यहूदी जर्मनी को छोड़कर भागने लगे थे। नाजी दल ने रक्त की शुद्धता का नारा लगाया। नाजी दल ने आर्य जाति की नोमैडिक (Nomadic) शाखा की जर्मन जाति को रक्त की दृष्टि से श्रेष्ठतम जाति तथा उसे शासन का जन्मजात अधिकारी होने की घोषणा की।

जर्मनी में इस प्रकार नाजी दल के नेता (फ्यूरर) हिटलर का अधिनायकत्व स्थापित हो गया था। सारी सत्ता उसके हाथों में केन्द्रित थी। नाजी दल के सत्ता में आने के पश्चात् इटली के फ़ासीवादी दल की भाँति जर्मनी में सर्वाधिकारवादी राज्य की स्थापना की गयी। जीवन के प्रत्येक क्षेत्र पर राज्य का नियंत्रण स्थापित कर दिया गया। नाज़िया ने लोकतन्त्र का बहिष्कार कर दिया। जर्मनी में सभी विरोधी दलों को समाप्त कर दिया गया। द्वितीय विश्वयुद्ध के पूर्व एकदलीय पद्धति सोवियत रूस में भी स्थापित हो गयी थी। 1948 ई. में चीन में भी एक दल—साम्यवादी दल—की स्थापना हो चुकी है।

सोवियत रूस का साम्यवादी दल

रूस में साम्यवादी दल 'सवहारा वर्ग के अग्रगामी दस्ते'⁶⁰ की भूमिका निर्माता है। यह लोकतन्त्रवादी देशों की भाँति केवल राजनीतिक दल नहीं है, वह नये समाज का निर्माता एवं इस हेतु शासन का सूत्रधार है। इसका अनुशासन फौलादी है। सोवियत रूस में शासन एवं दल आपस में घुले मिले हैं। यद्यपि शासन एवं दल दोनों के पृथक्-पृथक् संगठन हैं परन्तु शासन की कार्यपद्धति का निर्देशन एवं नियंत्रण दल द्वारा ही किया जाता है। नव समाज के निर्माण में साम्यवादी दल की भूमिका पर लेनिन ने विस्तार से प्रकाश डाला है। वह मानस की 'स्वतन्त्रता की धारणा' को नहीं मानता था, अपितु उसने अनुसार सवहारा वर्ग का नेतृत्व जातिवादी बुद्धि

जीवी वग द्वारा ही सम्भव है। सामाजिक परिवर्तन के वैज्ञानिक नियमों का इस श्रान्तिकारी बुद्धिजीवी वग का ही भली प्रकार ज्ञान होता है अतः वही श्रान्ति सम्बन्धी अपेक्षित कदम उठा सकता है।

रूस में साम्यवादी दल दश का एकमात्र दल है। संविधान में साम्यवादी दल को ही एकमात्र दल घोषित किया गया है एवं सोवियत निर्वाचनों में केवल यही दल भाग ले सकता है।⁵¹ श्रमिक वग और महानतकश लोगों के विभिन्न स्तरों के अत्यधिक सक्रिय एवं राजनीतिक रूप से चेतन नागरिक रूस के साम्यवादी दल में संगठित होते हैं। यह (दल) समाजवादी प्रणाली के महानतकश लोगों को संगठित करने में अग्रगामी भूमिका निभाने के साथ-साथ सभी प्रकार के सावजनिक एवं राज्य के संगठनों का प्रमुख केंद्र है।⁵² लेनिन ने साम्यवादी दल के वास्तवों को स्पष्ट करते हुए कहा था “शासन करने के लिए श्रान्तिकारियों की एक सेना—सघन में दीक्षित साम्यवादिता—की आवश्यकता है। हमारे पास साम्यवादी दल ऐसी ही सेना है यदि दल को हटा दिया जाय तो यथाथ रूप में रूस में सबद्वारा वग का अधिनायकत्व स्थापित नहीं हो सकता।”

साम्यवादी दल का संगठन

साम्यवादी दल का संगठन पिरामिडाकार है। सबसे निम्न तलीय और छोटी इकाई प्रारम्भिक दलीय संगठन⁵³ है। उसके ऊपर कमश जिला एवं क्षेत्रीय दलीय संगठन हैं तथा सबसे ऊपर राष्ट्रीय संगठन है। इनका विस्तृत विवरण निम्नवत् है

प्रारम्भिक दलीय संगठन (प्रदस)—प्रारम्भ में इन्हें सेल (Cell) कहा जाता था परन्तु अब प्रारम्भिक दलीय संगठन (प्रदस) की संज्ञा दी जाती है। यह साम्यवादी दल की सबसे छोटी संगठनात्मक इकाई है। प्रत्येक कारखाने, ग्राम, स्टोर, कार्यालय, सामुदायिक कृषि फार्म, विद्यालय, चिकित्सालय तथा घर-जोखोमिक प्रतिष्ठानों में इस (प्रदस) की स्थापना की जा सकती है। दल के कार्यक्रम में विश्वास रखने वाले एवं उनका अनुगमन करने वाले किसी संस्था और प्रतिष्ठान में कार्यरत कम से कम तीन सदस्य इसकी स्थापना कर सकते हैं। दूसरे शब्दों में, तीन सदस्यों से इस प्राथमिक इकाई का गठन किया जा सकता है। लेकिन इस संस्था से कहीं अधिक सदस्य प्रारम्भिक दलीय संगठन में शामिल होते हैं। 1965 ई. में 3,11,907 प्रारम्भिक संगठन थे। 1946 ई. में इनकी संख्या 2½ लाख थी। जिन प्रारम्भिक संगठनों में 15 सदस्य होते हैं उनमें सात सदस्यों की एक कार्यकारिणी समिति होती है। इसे ब्यूरो (Bureau) कहते हैं। प्रारम्भिक संगठन का प्रमुख सदस्य इसका मंत्री होता

51 सोवियत संविधान, अनुच्छेद 141

52 सोवियत संविधान, अनुच्छेद 126

53 Primary Party Organisation

है। इसका कायकाल एक वर्ष होता है। जिन प्रारम्भिक सगठना की सदस्य संख्या 150 होती है उनमें वैतनिक मंत्री नियुक्त किये जाते हैं जो पूरे समय तक दल का ही काय करते हैं।

प्रारम्भिक सगठनों द्वारा सगठनात्मक एवं विरोध तथा प्रदर्शन सम्बन्धी काय सम्पादित किये जाते हैं तथा नवीन सदस्यों की भर्ती एवं उनके प्रशिक्षण की व्यवस्था की जाती है। कारखानों एवं सहकारी फर्मों के प्रारम्भिक सगठन उत्पादन के निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त करने का प्रयत्न करते हैं तथा श्रमिकों में अनुशासन की स्थापना करते हैं। प्रारम्भिक सगठन के सदस्यों का ही यह दायित्व है कि सदस्यों द्वारा दलीय कार्यक्रम का उल्लंघन नहीं किया जाता तथा दलीय निर्देशानुसार ही काय सम्पादित किये जाते हैं।

जिला, प्रांतीय या क्षेत्रीय दलीय सगठन—प्रारम्भिक दलीय सगठन के ऊपर शहर, ग्रामीण क्षेत्र एवं कृषक तथा औद्योगिक क्षेत्रों के दलीय सगठन होते हैं। इनके ऊपर जिला और उनके ऊपर प्रान्तीय या क्षेत्रीय दलीय सगठन होते हैं। प्रारम्भिक सगठनों के सदस्य अपने से ऊपर के दलीय सगठनों के सदस्यों एवं प्रतिनिधियों को निर्वाचित करते हैं। शहरी और ग्रामीण क्षेत्रों तथा दलीय सगठन और औद्योगिक क्षेत्रों के सदस्यों द्वारा प्रांतीय दलीय सगठन के सदस्यों को निर्वाचित किया जाता है। शहर, ग्राम्य क्षेत्र, कृषक तथा औद्योगिक क्षेत्रों के दलीय सगठन की एक काय समिति होती है, जिसके अधिवेशन प्रति तीसरे माह होते हैं। इसके कई सचिव (Secretary) होते हैं। इनमें से एक 'प्रथम सचिव' कहलाता है। इन सगठनों का काय अपने क्षेत्र के प्रारम्भिक दलीय सगठनों तथा गैर दलीय सगठनों (यथा—श्रमिक सघो, युवक सगठनों एवं सहकारी समितियों) के कार्यों का निरीक्षण एवं पथ प्रदर्शन करना होता है।

प्रांतीय दलीय सगठना के ऊपर विभागीय, क्षेत्रीय या गणतन्त्रीय दलीय सगठन होते हैं। 1966 ई. के पूर्व इनकी बैठके प्रति दूसरे दिन होती थी। परन्तु अब इनकी बैठक प्रति चौथे वर्ष होती है। दलीय सम्मेलन द्वारा प्रांतीय दलीय काय-समिति, चार सचिव एवं विभागीय सगठन के लिए सदस्यों को निर्वाचित किया जाता है। सभी सगठना के सदस्यों का निर्वाचन अप्रत्यक्ष रीति से होता है। 1962 ई. के पश्चात् प्रान्त में दो प्रकार के सगठन हो गये हैं—एक के द्वारा कृषि तथा दूसरे के द्वारा औद्योगिक हितों का निरीक्षण किया जाता है। प्रत्येक गणराज्य की दलीय कांग्रेस होती है जो गणराज्य में दल का सर्वोच्च अंग है।

अखिल सघीय साम्यवादी कांग्रेस (All Union Congress)—उपर्युक्त दलीय सगठना के ऊपर अखिल सघीय साम्यवादी कांग्रेस होती है। इसके सदस्यों को गणराज्यों की दलीय कांग्रेसों द्वारा चुना जाता है। पुराने दलीय नियमों के अनुसार कांग्रेस का अधिवेशन प्रति तीन वर्ष पश्चात् होना चाहिए परन्तु 1952 ई. के नवीन नियमानुसार कांग्रेस का अधिवेशन प्रति चौथे वर्ष आयोजित किया जाता है। परन्तु इस

नियम का अनिवार्यतः पालन नहीं किया जाता है। पुराने नियमों के अधीन अखिल सघीय कांग्रेस के सत्रों के अन्तराल में दलीय सम्मेलन (Party Conference) आयोजित करने की व्यवस्था थी। 1939 ई. से आगामी 15 वर्षों तक दल की कांग्रेस का कोई अधिवेशन नहीं हुआ था। स्मरणीय है कि 1917 (क्रांति) के पश्चात् 1925 ई. तक प्रति वर्ष कांग्रेस के अधिवेशन होते रहे थे।⁵⁴ दलीय सम्मेलन (Party Conference) के अधिवेशन प्रति वर्ष कांग्रेस के अधिवेशनों में ही आयोजित किये जाने की व्यवस्था है। लेकिन इस नियम का पूर्णरूपेण अनुगमन नहीं किया जाता। 1941 ई. से दलीय सम्मेलन के अधिवेशन ही नहीं हुए हैं। यह दलीय नीति से सम्बंधित तात्कालिक समस्याओं पर विचार करता है (दलीय नियम संपा 37)।⁵⁵

अखिल सघीय कांग्रेस के अधिवेशन दीर्घकाल तक आयोजित नहीं होते हैं। यद्यपि दलीय नियमों के अनुसार कांग्रेस द्वारा ही दल की नीति निर्धारित की जाती है, तात्कालिक महत्व के प्रश्नों के सम्बंध में निर्णय किये जाते हैं तथा दल की केन्द्रीय समिति का चुनाव किया जाता है लेकिन दलीय सत्ता का केन्द्र कांग्रेस के अग्र कक्ष में है। कांग्रेस का अधिवेशन सामान्यतः 15 दिन से अधिक नहीं चलता है।

केन्द्रीय समिति—यह दल का सर्वाधिक महत्वपूर्ण अंग है। इसके सदस्य अखिल सघीय कांग्रेस द्वारा गुप्त मतदान की रीति से चुने जाते हैं। 1918 ई. में इसमें 15 सदस्य तथा 8 प्रत्याशी (Candidates) हुआ करते थे। सन् 1964 ई. में इसकी सदस्य-संख्या 71 थी। अब इसमें 133 पूर्ण एवं 122 वैकल्पिक सदस्य हैं। इसके अतिरिक्त 68 वैकल्पिक सदस्य या प्रत्याशी होते थे। वर्ष में केन्द्रीय समिति के 3 से 12 तक अधिवेशन होते थे। नवीन दलीय नियमों के अनुसार केन्द्रीय समिति के प्रति वर्ष कम से कम दो अधिवेशन होने चाहिए। केन्द्रीय समिति दल की नीति निर्धारित करती है। यह दलीय संगठन की धुरी है। केन्द्रीय समिति संस्थान के निर्देशक का कार्य करती है एवं सोवियत गणराज्य के शासनतंत्र के समी अंग इसके निर्देशन में ही निर्णय करते हैं। यह दल एवं शासन के मध्य की कड़ी है एवं कांग्रेस के सत्तावसान काल में दल के सम्पूर्ण कार्य का निर्देशन करती है। यह समिति दलीय समाचार-पत्रों के सम्पादक मण्डल के सदस्यों की नियुक्ति के अलावा दलीय फोफ की व्यवस्था और दलीय संस्थाओं के कार्यों, नियुक्तियों एवं नीतियों का भागदशान करती है। यह दल के स्रोत एवं शक्तियों का विभाजन करती है।⁵⁶

दलीय केन्द्रीय समिति का आकार काफी बड़ा है। अब उसके द्वारा उप-

54 Carter, Ranney and Hez *The Government of the Soviet Union*, 1954 p 85

55 *Ibid*, p 85

56 Refer to Party Rules (Article 36) quoted by Carter and others, *op cit*, p 85

समितियों एवं अधिकारियों को काय सौंप दिय जात हैं। केन्द्रीय समिति का एक अध्यक्ष, एक महासचिव, अनेक सहायक सचिव तथा दो उप-समितियाँ होती हैं। इनमें से एक उप समिति राजनीतिक समिति (Politbureau) कहलाती है। यह व्यवहार में केन्द्रीय समिति से अधिक शक्तिशाली है। 'केन्द्रीय समिति सत्ता का अन्तिम अधिष्ठान नहीं है।' इसके बहुत कम अधिवेशन होते हैं। यह आकार में पर्याप्त बड़ा है। अतः नीति-निर्धारण एवं अपने दायित्वा के सम्पादन की दृष्टि में केन्द्रीय समिति अनुप-युक्त है।⁵⁷

राजनीतिक समिति या दलीय प्रेसिडियम (Politbureau or Presidium of the Party)—दल की वास्तविक सत्ता राजनीतिक समिति में निहित होती है। इसका अध्यक्ष दल का महासचिव होता है। यह दल का सर्वाधिक शक्तिशाली सदस्य होता है। इसकी स्थापना दलीय कांग्रेस द्वारा 1919 ई. में की गयी थी। यह समिति नीति सम्बन्धी महत्वपूर्ण विषयों का निणय करती है। सभी महत्वपूर्ण आर्थिक, राजनीतिक, सामाजिक, आन्तरिक एवं अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं का निणय समिति द्वारा किया जाता है। शासन के विभिन्न विभागों द्वारा समिति को प्रतिवेदन दिय जात हैं। इसके अधिवेशन गुप्त होते हैं। समिति द्वारा जिस नीति का निणय किया जात है उसमें मतभेदों का गान होना सरल कार्य नहीं है। कुछ आलोचकों का कथन है कि समिति में पर्याप्त वाद विवाद होता है। समस्याओं में परस्पर मतभेद भी होते हैं।⁵⁸ स्टालिन साम्यवादी दल का महामन्त्री था एवं बहुत समय तक समिति का अध्यक्ष रहा था। वह राजनीतिक समिति के निणयों को प्रभावित करता था।⁵⁹ राजनीतिक समिति के रूप में प्रति सप्ताह अनेक सम्मेलन होते रहते हैं। इस समिति की अनेक समितियाँ एवं आयोग होते हैं, ये समितियाँ विभिन्न मामलों की देखभाल करती हैं। राजनीतिक समिति सोवियत रूस में, आंग के शाब्दा में, सम्पूर्ण दलीय संगठन की जायारशिला है।⁶⁰ यह सामूहिक निर्देशक है। यह केन्द्रीय समिति का केन्द्रीय तत्त्व है। यह दल में सत्ता का केवल केन्द्र ही नहीं है, इसके सदस्य भी स्थायी होते हैं। एक लम्बे समय तक स्टालिन एवं उसके सहयोगियों का इस समिति पर अधिकार रहा था।⁶¹ सिद्धान्त में राजनीतिक समिति केन्द्रीय समिति की उप समिति है। अखिल संघीय कांग्रेस के अधीन होते हुए भी राजनीतिक समिति वास्तव में दल का सर्वोच्च अंग है। राजनीतिक समिति समाजवादी व्यवस्था की समस्त शाखाओं का त्रियात्मक निर्देशक है।

1952 ई. में 19वीं दलीय कांग्रेस ने राजनीतिक समिति के स्थान पर प्रेसी

57 Carter and others *op cit* p 86

58 *Ibid*, pp 86-87

59 *ibid*, p 88

60 Ogg and Zink *Modern Foreign Governments*, 1965, p 825

61 Carter and others *op cit*, p 81

द्विदलीय की स्थापना की है। इसकी कुल सदस्य संख्या 36 है, जिसमें 25 पूर्ण एवं 11 अर्धपूर्ण सदस्य होते हैं। साम्यवादी दल के सदस्यों के अतिरिक्त केन्द्रीय योजना आयोग के भी कुछ सदस्य प्रेसीडियम के सदस्य होते हैं लेकिन वास्तविक सत्ता प्रेसीडियम के 4 या 5 प्रमुख सदस्यों के हाथों में ही होती है। स्टालिन की मृत्यु के पश्चात् प्रेसीडियम की सदस्य-संख्या को घटाकर 14 कर दिया गया है। इन 14 सदस्यों में 10 पूर्ण एवं 4 अर्ध सदस्य होते हैं।⁶²

साम्यवादी दल के अन्य अभिकरण एवं संस्थाएँ

राजनीतिक समिति के अतिरिक्त दल की केन्द्रीय समिति की एक संगठन समिति (Orgburo) होती थी। इस समिति की स्थापना 1919 ई. में की गयी थी। लेकिन 1952 ई. में इस समिति को समाप्त कर दिया गया है। राजनीतिक समिति एवं संगठन समिति में कोई स्पष्ट कार्य विभाजन नहीं था। साम्यवादी दल के अधिकांश प्रभावशाली नेता इसके सदस्य हुआ करते थे लेकिन यह समिति राजनीतिक समिति से कम महत्वपूर्ण थी। इस समिति के सदस्यों की संख्या 5 से 13 तक रही थी। धीरे-धीरे दल का सचिवालय इस समिति के दायित्वों को सम्पादित करने लगा था। यह समिति दलीय संगठन एवं कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य करती थी।⁶³

सचिवालय—सचिवालय दल के कार्यों का संचालित करने वाला वास्तविक निर्देशक यंत्र है। 1952 ई. के नवीन दलीय नियमों के अनुसार महासचिव के स्थान पर सचिवालय में 10 सचिवों की नियुक्ति की गयी है। स्टालिन की मृत्यु के पश्चात् यह संख्या घटाकर 5 कर दी गयी है। स्मरणीय है कि 1922 ई. से लेकर अपनी मृत्यु तक स्टालिन ही महासचिव था और वह सचिवालय के कार्यों का नियंत्रण एवं निर्देशक था। सचिवालय सोवियत रूस में दलीय कार्यों के नियंत्रण एवं निरीक्षण के लिए उत्तरदायी है। यह अनेक अनुभागों एवं कार्यालयों में विभाजित है।

दल के क्षेत्रीय, जिलास्तरीय तथा स्थानीय संगठनों के अतिरिक्त सलग्न संगठन भी होते हैं। दल के नवयुवकों के संगठन हैं। वे कोमसोमोल (Komsomol), पायनियर (Pioneers) एवं ओक्टोब्रिस्ट (Octobrists) के नाम से पुकारे जाते हैं। कोमसोमोल में 25 से 26 वर्ष, पायनियर में 10 से 16 वर्ष एवं ओक्टोब्रिस्ट में 8 से 11 वर्ष तक की आयु के युवक एवं बालक होते हैं। इन संगठनों का कार्य दल के नवयुवकों एवं बालक-बालिकाओं को साम्यवादी भावना से दीक्षित करना है। कोमसोमोल साम्यवादी दल का महत्वपूर्ण उपकरण है। इनके सदस्यों की संख्या लाखों में होती है।⁶⁴

62 Ogg and Zink *op cit*, p 826

63 Carter and others *op cit*, p 87 and Ogg and Zink *op cit*, pp 825-826

64 Carter and others *op cit*, pp 89-90

साम्यवादी दल की सदस्यता

साम्यवादी दल के संगठन में विशेष सावधानी बरती जाती है। हर व्यक्ति साम्यवादी दल का सदस्य नहीं हो सकता, केवल दल में निष्ठा रखने वाले चुने हुए व्यक्तियों को ही सदस्य बनाया जाता है। दल के सक्रिय सदस्यों की संख्या बहुत कम होती है। लेनिन का कथन था कि दल की "सदस्यता कम करके दल की शक्ति में वृद्धि कीजिए।" 1922 ई. में लेनिन की यह शिक्षायत थी कि दल आकार में बड़ा है और अघसरवादी तथा लोभी व्यक्ति उसमें घुस आये हैं।⁶⁵ साम्यवादी दल के नेता ब्रिटेन, फ्रांस या भारत के लोकतांत्रिक दलों के नेताओं की भाँति बिना किसी भेदभाव के सभी व्यक्तियों को दल का सदस्य बनाने की नीति के विरोधी हैं। स्टालिन के अनुसार "प्रत्येक व्यक्ति दल का सदस्य नहीं हो सकता। इस दल की सदस्यता से सम्बंधित कठिनाइयों एवं झगड़ावाता को भेलना हर व्यक्ति के लिए सम्भव नहीं है। इस दल में तो श्रमिक वर्ग के पुत्रों, अभाव एवं सघन में पत्नी सतानों को ही सदस्यता दी जानी चाहिए।"⁶⁶ इस दृष्टिकोण के पश्चात् भी साम्यवादी दल की सदस्य-संख्या में वृद्धि हुई है। मार्च 1917 ई. में इसकी सदस्य संख्या 23 हजार और नवम्बर 1917 में 2 लाख थी। 1947 ई. में यह संख्या बढ़कर 6 लाख हो गयी। 1921-22 ई. में करीब एक चौथाई सदस्यों को दल में से निष्कासित किया गया था। 1928-29 एवं 1938-39 ई. में दल से बड़े पैमाने पर सामूहिक निष्कासन (purge) हुए थे। इसके अतिरिक्त समय समय पर छोटे निष्कासन तो होते ही रहते हैं। 1939 ई. के पूर्व कुछ विशिष्ट वर्ग के व्यक्तियों पर दल की सदस्यता के सम्बंध में विशेष प्रतिबंध थे। वर्ग भेद के आधार पर वर्गीकरण किया गया था। स्मरणीय है कि बुर्जुआ वर्ग एवं पूँजीपतियों के लिए साम्यवादी दल का दरवाजा बंद है। 1939 ई. में दलीय सदस्यता सम्बंधी नियमों को सामान्य बनाया गया था। नवीन सदस्यता के नामों की सिफारिश दल के ऐसे सदस्यों को करने का अधिकार दिया गया है जो स्वयं तीन वर्ष से दल के सदस्य हैं तथा एक वर्ष से उस व्यक्ति से भली प्रकार परिचित हैं जिसका नाम वे सदस्यता के लिए प्रस्तावित करते हैं। प्रत्येक व्यक्ति को बड़े सोच विचार एवं दल में वाद विवाद तथा विचार विमर्श के पश्चात् उसकी व्यक्तिगत योग्यता एवं चाल चलन के आधार पर भर्ती किया जाता है। लेकिन द्वितीय विश्वयुद्ध के दौरान इस नियम को शिथिल कर दिया गया था। दल के बहुत से सदस्य युद्ध में मारे गए थे अतः इस अभाव की पूर्ति एवं दल की स्थिति को सुदृढ़ करने के लिए यह आवश्यक था।

दल के नवीन सदस्यों को दलीय सिद्धांतों एवं कार्यक्रम में राजनीतिक शिक्षा दी जाती है। दल में अधिकांशतः नवयुवक एवं नवयुवतियाँ ही होती हैं। द्वितीय विश्वयुद्ध के उपरांत दल के 63.6 प्रतिशत सदस्य 35 वर्ष से कम आयु के थे।⁶⁷

65 Lenin as cited by Carter and others *op cit*, p 75

66 Stalin as quoted by Carter and others *Ibid*, p 75

67 Carter and others *op cit*, p 77

सोवियत साम्यवादी दल का अनुशासन

सोवियत साम्यवादी दल का अनुशासन फौलादी है। साम्यवादी दल द्वारा अपने सभी विरोधियों का दमन किया जाता है। दल के अंदर राजनीतिक वाद विवाद और विरोध को सिद्धांतगत स्वीकार किया गया है। दलीय संगठन एवं कार्यपद्धति सम्बंधी इस सिद्धांत को लोकतांत्रिक केन्द्रवाद (Democratic Centralism) की संज्ञा दी जाती है। दलीय संगठन के सम्बंध में लोकतांत्रिक को लेनिन एक निरर्थक एवं हानिकारक खिलौना मानता था। उसने 1906 ई. में लोकतांत्रिक केन्द्रवाद के सम्बंध में कहा था कि "इसका अर्थ यह है कि सदस्यों को आलोचना की स्वतंत्रता तभी तक प्राप्त होगी जब तक उससे किसी कार्य की एकता समाप्त नहीं होती। दल की नीति एवं कार्य की असम्भव बनाने एवं उसे समाप्त करने वाली किसी आलोचना को स्वीकार नहीं किया जा सकता।"⁶⁸ साम्यवादी दलीय संगठन में लोकतांत्रिक का तत्त्व इस अर्थ में विद्यमान है कि दल के सभी अधिकारी दलीय सदस्यों द्वारा निर्वाचित होते हैं, उन्हें मत देने का अधिकार होता है, नीति सम्बंधी प्रश्नों पर दलीय सदस्यों द्वारा वाद विवाद के पश्चात् बहुमत के आधार पर निर्णय लिये जाते हैं। लोकतांत्रिक यही तत्त्व सीमित है।⁶⁹ दलीय अनुशासन सैनिक अनुशासन की भांति कठोर होता है। दल में सत्ता का प्रवाह ऊपर से नीचे की ओर है। अल्पमत बहुमत के अधीन होता है और निम्न निकायों पर उच्च दलीय निकायों के निर्णय बाधनकारी होते हैं। निम्न या अधीन दलीय इकाइयों को कोई स्वतंत्रता प्राप्त नहीं होती है। दलीय नीति निर्धारण के समय सदस्यों को वाद विवाद की पूर्ण स्वतंत्रता प्राप्त होती है परंतु सभी निर्णय बहुमत से होते हैं तथा एक बार निर्णय हो जाने के पश्चात् वे सभी सदस्यों पर समान रूप में बाधनकारी होते हैं भले ही उनमें से कुछ उससे सहमत न हों। लेनिन ने इसी सिद्धांत के आधार पर रूसी साम्यवादी दल का संगठन किया था और वह अर्थ देशों के साम्यवादी दलों के लिए एक उदाहरण बन गया है। स्मरणीय है कि क्रान्ति के प्रारम्भिक वर्षों में दलीय अनुशासन इतना कठोर नहीं था। उस समय दलीय अधिवेशनों में सदस्यों को पर्याप्त स्वतंत्रता रहती थी। 1918 ई. में केन्द्रीय समिति ने जर्मनी से सन्धि सम्बंधी लेनिन के प्रस्तावों की दो बार अस्वीकार किया था यद्यपि अंत में वे बहुमत से स्वीकार कर लिये गए थे। नवीन वार्षिक नीति के अनुगमन के पश्चात् दलीय अनुशासन के सम्बंध में विवाद उत्पन्न होने लग गए। काटर का मत है कि दलीय सदस्यों का प्राप्त विचार-स्वातंत्र्य का अर्थ यह नहीं था कि दलीय अनुशासन किसी प्रकार शिथिल हो गया था। 1920 ई. में लेनिन ने साम्यवादी दल के सैनिक अनुशासन पर आधारित लोह-अनुशासन की अनिवार्यता पर चर्चा भी की थी।

68 Cited by Carter and others *op cit*, p 78

69 Refer to Article 19 of the Party Regulations (1939), cited by Carter *Ibid*, p 78

वह इसे क्रांति एवं गृहयुद्ध-काल में ही नहीं अपितु वर्ग भेद की अवस्था में भी अपरिहार्य एवं आवश्यक मानता था। लेनिन के पश्चात् स्टालिन काल में भी दलीय अनुशासन लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद पर ही आधारित रहा है। लोकतंत्र का तत्त्व साम्यवादी दल के संगठन एवं कार्यपद्धति में गौण है, केन्द्रवाद का तत्त्व प्रधान एवं मुख्य है।⁷⁰

समीक्षा

दल का संगठन स्तूपीकार है। सोवियत साम्यवादी दल एक विश्वास एवं यंत्र रचना दोनों ही है। विश्वास इस अर्थ में है कि दल आर्थिक एवं राजनीतिक सिद्धांतों का एक व्यापक निकाय है। इन सिद्धांतों में सभी सदस्य विश्वास करते हैं। साम्यवादी दल की सदस्यता में वह भावात्मकता निहित है जो धार्मिक सम्बन्धों में होती है। दल यंत्र रचना इस अर्थ में है कि एक व्यवस्थित मानव समूह अर्थात् दल के सभी अंगों पर निश्चित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए केन्द्रकृत नियंत्रण रखा जाता है।⁷¹ दल के सिद्धांत मार्क्स एवं लेनिन के विचारों पर आधारित हैं। जुलियन टाउटसर के अनुसार सोवियत रूस में विधियों, आदेशों और सस्थाओं का प्रवाह ऊपर से नीचे की ओर है।⁷² साम्यवादी दल को सोवियत रूस का एकमात्र दल घोषित किया गया है⁷³ एवं श्रमिक वर्ग तथा अन्य सभी न्यायाधीन सोवियत नागरिकों को साम्यवादी दल में ही संगठित होने का अधिकार है। 1961 ई. से सोवियत साम्यवादी दल को सोवियत जनता के अग्रगामी दल (Vanguard of the Soviet People) की संज्ञा दी जाने लगी है। साम्यवादी दल के भीतर दलवादी, विभिन्न मतमतान्तरों एवं मतभेदों के लिए कोई स्थान नहीं है। दलवादी एवं दल के उद्देश्यों के प्रति सहज उदासीनता असह्य है। ऐसे सदस्यों को निष्कासन का दण्ड भोगना पड़ता है। साम्यवादी दल एकल, एकीकृत एवं केन्द्रीभूत संगठन है। यह एक ठोस प्रस्तर शिला (Monolith) की तरह है। अतः इस Monolithic दल कह सकते हैं। दल सोवियत रूस में सत्ता का केन्द्र बिंदु है। इसे सम्पूर्ण सोवियत समाज व शासन की घुरी कहना

70 Merle Fainsod *How Russia is Ruled*, p. 181 and Ogg and Zink *Modern Foreign Governments*, p. 850

71 The communist party of the Soviet Union is both a creed and a mechanism. It is a creed in the sense that it cherishes an elaborate body of economic and political dogmas to which all its members must unswervingly adhere. Membership in the party frequently involves an emotional relationship suggestive of a religious affiliation. It is a mechanism in the sense that it is geared in all of its parts to highly centralised control by a single compact group driving steadily toward an ultimate goal. —Harold Zink *Modern Governments* 1963 p. 573

72 Julian Towster *Political Power in the U S S R* p. 207

73 Article 141, Constitution of U S S R

अधिक उपयुक्त है। यह शक्ति का केन्द्रीय अधिष्ठान स्थल है। स्टालिन अपनी मृत्यु-पश्चात् सोवियत रूस का सर्वोच्च रहा था। 1956 ई. की 20वीं कांग्रेस में ख्रुश्चेव ने निस्टालिनीकरण (Destalinisation) का सूत्रपात किया था। इसके फल-स्वरूप जो तथ्य प्रकाश में आये हैं उनके अनुसार नेता ही सब कुछ है। पार्टी स्टालिन के निर्देशों को मौन स्वीकृति देती रही थी। स्टालिन साम्यवादी दल का महामंत्री था, वह दलीय राजनीतिक समिति का अध्यक्ष एवं सोवियत रूस का प्रधानमंत्री था। 1941 ई. तक उसने कोई सरकारी पद स्वीकार नहीं किया था, फिर भी वह रूस का वास्तविक शासक था। साम्यवादी दल के महामंत्री के रूप में वह सम्पूर्ण शासन-व्यवस्था को नियंत्रित करता था। उसकी मृत्यु के पश्चात् ख्रुश्चेव महासचिव बने थे। कुछ वर्षों तक मेलिनकोव एवं बुल्गानिन भी प्रधानमंत्री रहें परन्तु इनके समय में भी वास्तविक सत्ता ख्रुश्चेव के हाथों में ही रही थी। ख्रुश्चेव के अनुसार स्टालिन ने अनेक निर्दोष व्यक्तियों को अपने आदेश पर गोली से उड़ा दिया था। बेरिया (गुप्त खुफिया पुलिस के अधिकारी) के द्वारा उसने आतंक का राज्य स्थापित कर रखा था। स्टालिन एक तानाशाह से कम नहीं था। लेकिन इस प्रवृत्ति का उसके साथ अंत नहीं हुआ है। स्टालिन के पश्चात् सोवियत रूस में सामूहिक नेतृत्व विकसित हुआ है। ख्रुश्चेव भी सत्तारूढ़ होने पर सर्वोच्च बन गये थे। उसने भी सामूहिक नेतृत्व के सिद्धांत की अपेक्षा की थी। ख्रुश्चेव को उसके विरोधियों ने 1964 ई. में पद से हटा दिया है।

सोवियत साम्यवादी दल एवं शासन में क्या सम्बन्ध है? यह कहना कठिन है कि कहाँ दल समाप्त एवं कहाँ शासन का प्रारम्भ होता है।⁷⁴ स्टालिन⁷⁵ के अनुसार सोवियत संघ में किसी भी राजनीतिक या समठन सम्बन्धी प्रश्न को बिना दलीय निर्देश के हल नहीं किया जा सकता। दल प्रमुख भूमिका निभाता है। दल एवं शासन में घनिष्ठ सम्बन्ध है। औपचारिक रूप में शासन ही नियम बनाता है, वह क्रियाविध करता है, सेना का नियंत्रण एवं उद्योग का प्रबंध करता है परन्तु अनौपचारिक रूप में दल ही इन सब कार्यों को करता है। दल शासन के अंदर शासन है एवं सोवियत संघ में सत्ता का वास्तविक केन्द्र है।⁷⁶ राज्य प्रशासन के कार्यों की जाँच दल द्वारा की जाती है। दल राज्य कमचारियों का नियंत्रण करता है। उनमें कार्यों का विभाजन करता है, उनके प्रशिक्षण का निरीक्षण करता है। दलीय निर्देशन एवं परामर्श के अभाव में सोवियत शासन द्वारा कोई महत्वपूर्ण निर्णय नहीं लिया जाता है। दल ही यह निर्णय करता है कि क्या किया जाना है, कब किया जाना है।⁷⁷ दल सत्ता का स्रोत

74 Harold Zink *Modern Governments* p 567

75 Stalin J *Problems of Leninism*, (1954), p 168

76 Harper and Thompson *Government of the Soviet Union*, (1950), pp 58 59

77 Carter and others *op cit*, p 62

है। उसका सम्पूर्ण देश पर नियन्त्रण है। फाइनर के अनुसार साम्यवादी दल ऐसा संगठन नहीं है जिसका आधार लोकतन्त्र हो। यह अपने आप में अधिनायकवादी है एवं इसका रूप लोकतांत्रिक के द्रवाद के नारे में छिपा हुआ है।⁷⁸ पश्चिमी लोकतन्त्रवादियों को साम्यवादी दल एक विचित्र अलोकतन्त्रीय संस्था प्रतीत होगी लेकिन जिनका साम्यवादियों की भाँति विश्वास है एवं जिनकी दृष्टि में सामाजिक एवं आर्थिक परिवर्तन मुख्य हैं उन्हें आलोचना की स्वतन्त्रता और दल के अंदर विरोध के अधिकार यदि असंगत नहीं तो दुष्ट अवश्य प्रतीत होंगे।⁷⁹ सोवियत दल ही सोवियत संघ का वास्तविक शासक है एवं फाइनर के शब्दों में साम्यवादी दल का संविधान ही सोवियत रूस का वास्तविक संविधान है।⁸⁰ कार्टर के अनुसार दल न केवल शिखर पर नियन्त्रण करता है अपितु वह प्रत्येक स्तर पर छाया हुआ है। दल क्रांति का रक्षक, समाजवादी व्यवस्था का प्रेरक, आदर्श एवं शिक्षक है, यह सूचना प्रदान करता है एवं दल ही शासक है। स्टालिन के शब्दों में दल राज्य में सर्वोच्च निर्देशक शक्ति है।⁸¹

चीन का साम्यवादी दल

चीन में साम्यवादी व्यवस्था की स्थापना तथा जनवादी लोकतन्त्रीय क्रांति में चीनी साम्यवादी दल ने निर्णायक भूमिका निभाई है। चीन का साम्यवादी दल सोवियत साम्यवादी दल का प्रतिरूप है। यह अपने देश के श्रमिकों एवं मेहनतकश वर्ग का अग्रगामी दस्ता है एवं इनके वर्ग संगठन का सर्वोच्च रूप है। स्मरणीय है कि 1949 ई. में चीनी साम्यवादी दल देश से ब्याग काई शेक के शासन को उखाड़ फेंकने में सफल हुआ था। चीन में मार्क्सवाद लेनिनवाद के आदर्शों पर आधारित समाजवादी या साम्यवादी समाज की स्थापना करना साम्यवादी दल का प्रमुख उद्देश्य है। मार्क्स एवं लेनिन के विचार दल की नीतियाँ एवं कार्यों का आधार हैं। चीन में भी सोवियत रूस की भाँति साम्यवादी दल एकमात्र दल है। सोवियत साम्यवादी दल की भाँति लोकतांत्रिक के द्रवाद पर इस दल का संगठन एवं कार्यपद्धति आधारित है। सोवियत संविधान में साम्यवादी दल का उल्लेख किया गया है, परंतु चीन के जनवादी गणतन्त्रीय संविधान में साम्यवादी दल का कहीं उल्लेख नहीं किया गया है। सदस्यता एवं संगठन

चीनी साम्यवादी दल की स्थापना सितम्बर 1920 ई. में शंघाई में की गयी थी। जुलाई 1921 में इसका पहला सम्मेलन हुआ था। उस समय से निरन्तर इसकी सदस्य संख्या में वृद्धि होती रही है। 1951 ई. में 58 लाख एवं 1970 ई. के दशक

78 Finer *The Governments of Greater European Powers*, p 868

79 Carter and others *op cit*, p 91

80 Finer *op cit*, p 789

81 Refer to Carter and others *op cit*, pp 66 72

मे दल की सदस्यता 170 लाख थी। पर तु यह सख्या कुल देश की जनसख्या की दृष्टि से काफी कम है। प्रत्येक 18 वर्षीय या उससे अधिक आयु के व्यक्ति जो धर्म-जीवी होते हैं तथा दूसरा के धर्म का शोषण नहीं करते, साम्यवादी दल के सदस्य बन सकते हैं। सदस्यता के नये नामों का प्रस्ताव दल के दो पूण सदस्यों द्वारा किया जा सकता है। प्रारम्भ मे उसे दल की अस्थायी सदस्यता प्रदान की जाती है। एक वष तक दलीय सिद्धांतों मे उसे प्रारम्भिक शिक्षा दी जाती है। तत्पश्चात् उसके राजनीतिक गुणों का समयतापूर्वक आकलन किया जाता है और उसके बाद ही वह दल का पूण सदस्य बनाया जाता है।

दल का संगठन स्तूपकार है। सबसे छोटे दलीय निकाय को सेल (Cell) कहते हैं। इनके द्वारा काउण्टिया एव नगरपालिकाओं की दलीय कांग्रेसों के लिए प्रति निधि चुन जात हैं एव काउण्टी तथा नगरपालिकाओं की कांग्रेसों द्वारा प्रांतीय दलीय कांग्रेस के सदस्य निर्वाचित किय जाते हैं। सबसे शीघ्र पर राष्ट्रीय दलीय संगठन है। दल का एक अध्यक्ष होता है।

राष्ट्रीय दलीय संगठन के निम्न अंग होते हैं

- (1) राष्ट्रीय दलीय कांग्रेस,
- (2) केन्द्रीय समिति।

राष्ट्रीय दलीय कांग्रेस—राष्ट्रीय दलीय कांग्रेस के सदस्य प्रांतीय दलीय कांग्रेसों द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं। इसका कार्यकाल 5 वर्ष है और इसकी सदस्य-सख्या एक हजार से भी अधिक है। नियमानुसार प्रति वर्ष इसका एक अधिवेशन अपेक्षित है। केन्द्रीय समिति विशेष परिस्थितियों मे अधिवेशन की अनुमति को अस्वीकार कर सकती है। दलीय कांग्रेस के नियमित अधिवेशन नहीं होते हैं। विगत बीस वर्षों में इसके केवल दो अधिवेशन हुए हैं। कांग्रेस द्वारा केन्द्रीय समिति का निर्वाचन किया जाता है और कांग्रेस के सत्रावसान-काल मे समिति द्वारा ही कांग्रेस के सभी कृतव्याओं को सम्पादित किया जाता है।

केन्द्रीय समिति—केन्द्रीय समिति मे 196 सदस्य होते हैं। सिद्धान्ततः राष्ट्रीय दलीय कांग्रेस द्वारा इसका निर्वाचन होता है परन्तु व्यवहार में दलीय राजनीतिक समिति (Politbureau) की सात सदस्यी स्थायी समिति के द्वारा इसका चयन किया जाता है। इस समिति में दल के प्रमुख नेता होते हैं। सत्य तो यह है कि सदस्यों का चयन चीन के सर्वोच्च माओ त्से तुण या दो एक अन्य नेताओं जैसे कि चाउ एन लाई आदि की इच्छा पर निर्भर होता है। इसके वर्ष में दो बार अधिवेशन होते हैं। इसकी सदस्य सख्या भी अधिक है। दलीय कांग्रेस के सत्रावसान-काल में केन्द्रीय समिति दल का सर्वोच्च निर्देशक निकाय है। अतः यह दल के सम्पूर्ण कार्यों का निर्देशन करती है, लेकिन केन्द्रीय समिति दलीय नीति का निर्धारण नहीं करती है। वर्ष में इसके एक या दो अधिवेशन होते हैं और वह भी केवल दो या तीन सप्ताह के लिए ही। अनेक

सकटकालीन अवसरो पर केन्द्रीय समिति ने अधिवेशनो को आहूत ही नहीं किया जाता है। 1962 ई. में केन्द्रीय समिति का 10वाँ अधिवेशन हुआ था परन्तु इस अधिवेशन में दलीय एवं राष्ट्रीय विषयों पर विचार करने के लिए केवल चार दिन निर्धारित किये गये थे। सत्य तो यह है कि केन्द्रीय समिति नेताओं द्वारा पूर्व निर्धारित नीति पर प्रमुख दलीय नेताओं की प्रतिक्रिया प्राप्त करने का माध्यम है।

राजनीतिक समिति (Politbureau)—यह दल की प्रमुख समिति है एवं केन्द्रीय समिति का निर्देशक एवं नियंत्रण विद् है। इसमें 20 पूर्ण एवं 6 वकल्पिक सदस्य होते हैं। इसके निर्णयों को केन्द्रीय समिति को भेजा जाता है एवं वह उन्हें अनुमोदित करती है। इस समिति के द्वारा दलीय नीति निर्धारित की जाती है। लेकिन केन्द्रीय समिति राजनीतिक समिति के निर्णयों को केवल स्वीकृति देने वाली रबड़ की मोहर नहीं है। वास्तव में केन्द्रीय समिति ही दलीय संविधान के अनुसार निर्णयों को वैधानिक रूप प्रदान करती है। राजनीतिक समिति की एक स्थायी समिति होती है। माओ त्से तुंग, चाऊ एन साई, चेन यान एवं लिन पाओ जैसे नेता इसके सदस्य होते हैं। ली क्षाओ ची भी इसके सदस्य रहे थे। इस स्थायी समिति को राजनीतिक समिति का 'ज्ञानकोष' कह सकते हैं। यह समिति राष्ट्रीय दलीय नीति के निर्धारण में प्रमुख एवं निर्णायक भूमिका निभाती है।

इसके अतिरिक्त दल का एक सचिवालय होता है। यह दलीय कार्यालय के रूप में कार्य करता है। दलीय नियंत्रण आयोग दल के नियमों के उल्लंघन एवं अनुशासन सम्बन्धी प्रश्नों से सम्बन्धित होता है।

लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद

सोवियत साम्यवादी दल की भाँति चीन के साम्यवादी दल के संगठन एवं अनुशासन का आधार लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद है। चीन में 'केन्द्रवाद' का तत्त्व अधिक शक्तिशाली है। साम्यवादी दल देश की सम्पूर्ण सामाजिक एवं राजनीतिक व्यवस्था पर कुण्डली मारे बैठा हुआ है। माओ त्से तुंग के अनुसार चीनी राजनीतिक प्रणाली एक साथ लोकतान्त्रिक एवं केन्द्रकृत है। जनवादी चीन के संविधान के अंतर्गत शासकीय संगठन में लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद के सिद्धांत को मायता दी गयी है। संविधान के अनुच्छेद 2 के अनुसार 'राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस, स्थानीय जनवादी कांग्रेसों एवं राज्य-संगठनों में लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद का अनुगमन किया जाता है। दलीय कार्य पद्धति के अनुसार निर्णय लेने के पूर्व दलीय सदस्यों को विचार विमर्श एवं आलोचना का अधिकार होता है। नीति के निर्धारित हो जाने के पश्चात् उसे क्रियावित करना प्रत्येक सदस्य का दायित्व है तथा बहुमत के निर्णय अल्पमत पर बाधनकारी होते हैं। सत्ता का प्रवाह ऊपर से नीचे की ओर होता है। यही लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद है। माओ त्से तुंग चीनी साम्यवादी दल के सर्वोच्च हैं। दलीय अनुशासन फोलादी होता है। सम्पूर्ण समाज एवं शासन पर साम्यवादी दल का एकाधिकार है। दल एवं

शासन में कोई बिनाजक रखा नहीं है। दल के सभी महत्वपूर्ण नेता शासन के उच्च पदाधिकारी होते हैं। साम्यवादी अभिकरणा में साम्यवादी दल की शाखाएँ स्थापित की जाती हैं तथा समय समय पर शासन की आंतरिक नीति के सम्बन्ध में दलीय निर्देश दिए जाते हैं। जनवादी कांग्रेस की स्थायी समिति को सविधान द्वारा शासन के कार्यों के निरीक्षण का अधिकार दिया गया है तथा शासन के सभी स्तर के कार्यों एवं नियमों का रद्द या सदापित करने का उसे अधिकार है। उस देश में समस्त विरोधी दला एवं भ्रान्ति विरोधी शक्तियाँ का सफाया करने का अधिकार है (अनुच्छेद 19)। चीनी साम्यवादी दल वास्तव में चीनी जनवादी गणराज्य की राजनीतिक सत्ता का अंतिम स्रोत है। सत्ता में शासन पर उसका पूर्ण नियन्त्रण है। सदस्यों की समय समय पर छानबीन होती रहती है।

चीनी साम्यवादी दल में भी गुटबन्दी है। एक गुट का नेतृत्व चाऊ एन लाई, तो दूसरे का ली झाओ ची करत रहे हैं। माओ त्से तुंग के नेतृत्व एवं उसकी उपस्थिति के कारण ये विवाद खुलकर सामने नहीं आ रहे हैं। साम्यवादी चीन में पश्चिमी प्रेक्षकों के अनुसार दलीय अधिनायकवाद है। स्वतन्त्रता अत्यधिक सीमित है। फाइनर के निम्न शब्द जो उन्होंने सविधायित्व साम्यवादी दल के सम्बन्ध में कहे हैं, चीनी साम्यवादी दल पर भी लागू होते हैं "साम्यवादी दल का सविधान देश (चीन) का वास्तविक सविधान है।" चीनी साम्यवादी दल ही चीनी जनवादी गणराज्य का वास्तविक शासक है। दल में माओ त्से तुंग की स्थिति के द्वीय है एवं स्टालिन की भाँति जनवादी चीन में माओ त्से तुंग का निजी अधिनायकत्व है।

यूगोस्लाविया में दलीय पद्धति

यूगोस्लाविया का एकमात्र दल साम्यवादी दल है। 1952 ई. में यूगोस्लाविया के साम्यवादी दल की 6वीं कांग्रेस ने दल का नाम बदल कर साम्यवादियों की लीग (League of the Communists of Yugoslavia) रख दिया है। इसके अतिरिक्त फरवरी 1953 ई. में सोशलिस्ट एलायंस (Socialist Alliance) नामक एक अन्य संगठन का निर्माण किया गया है। सोशलिस्ट एलायंस तथा साम्यवादी लीग में पारस्परिक घनिष्ट सम्पर्क एवं सहयोग है। पृथक् एवं स्वतन्त्र संगठन होते हुए भी दोनों के उद्देश्य समान हैं। साम्यवादी लीग का प्रधान लक्ष्य सद्भाषित नेतृत्व एवं राजनीतिक शिक्षा का कार्य करना है जबकि 'एलायंस' समाज के विशिष्ट राजनीतिक एवं सामाजिक प्रश्नों से सम्बन्धित है। सामान्य नीतियों का निर्धारण साम्यवादी लीग करती है। विशिष्ट स्थितियों में इस निर्धारित नीति को क्रियावित्त करना सोशलिस्ट एलायंस का कार्य है। लीग में केवल साम्यवादी विचारधारा नहीं सदस्य होते हैं जबकि सोशलिस्ट एलायंस में सक्रिय साम्यवादियों के अतिरिक्त उनके समर्थक एवं उनसे मागदर्शन ग्रहण करने वाले सभी व्यक्ति एवं संगठन शामिल होते हैं।

साम्यवादी लीग

यूगोस्लाविया की साम्यवादी लीग का संगठन रूस आदि अन्य साम्यवादी देशों के साम्यवादी दलों की भाँति ही है। लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण के सिद्धान्त पर लीग का भी संगठन आधारित है। लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण के अनुसार दल के सदस्यों को विचार-विमर्श की स्वतन्त्रता होते हुए भी एक बार दलीय नीति के सम्बन्ध में निर्णय हो जाने पर उसको प्रियायित करना दल के प्रत्येक सदस्य का कर्तव्य होता है। सोवियत साम्यवादी दल की भाँति दलीय अनुशासन फौलादी होता है। दलीय नेताओं का दल पर पूर्ण नियन्त्रण होता है। लीग की संरचना अन्य साम्यवादी दलों की भाँति एक पिरामिड के समान है। सत्ता का स्रोत ऊपर से नीचे की ओर है। दलीय संगठन के शीर्ष पर दल के प्रमुख नेता होते हैं, जिनमें माशाल टीटो का नाम प्रमुख है। साम्यवादी दल ने समाजवादी न्याय की सफलता एवं फासिस्ट शक्तियों के विरुद्ध सफलतापूर्वक संघर्ष किया है एवं महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। यूगोस्लाविया में माशाल टीटो का एक विशेष स्थान है। उन्हें अधिनायक नहीं कहा जा सकता और न वे सदैधानिक अध्यक्ष माने जाते हैं। उनकी स्थिति इन दोनों के मध्य की है। साम्यवादी लीग में उनका प्रमुख स्थान है, वे दल के प्रमुख नेता हैं, साम्यवादी लीग की कार्यकारिणी के अध्यक्ष हैं। दल में सुदृढ़ स्थिति तथा राष्ट्रीयता के रूप में प्राप्त लोकप्रियता के कारण उनकी स्थिति असाधारण रूप से सुदृढ़ हो गयी है। वे यूगोस्लाविया के सर्वोच्च नेता हैं।

साम्यवादी लीग अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में समाजवादी अन्तर्राष्ट्रीय संगठन से सम्बन्धित है तथा उसने सभी समाजवादी आन्दोलनों का समर्थन किया है। देश में सभी साम्राज्य विरोधी, प्रगतिशील एवं लोकतान्त्रिक दलों और आन्दोलनों तथा अन्य साम्यवादी समर्थक संगठनों एवं श्रमिक संगठनों से साम्यवादी लीग सहयोग करती है।

दलीय संगठन के तल पर साम्यवादी दल की छोटी छोटी इकाइयाँ—सेल (Cell)—हैं। प्रत्येक उद्यम, ग्राम एवं सेना की टुकड़ियों में साम्यवादी लीग के ये आधारभूत संगठन—सेल—पाये जाते हैं। इनके ऊपर कम्यून, नगर, जिला, प्रांत या प्रदेशों एवं जनवादी गणतन्त्रों के स्तरों पर साम्यवादी दल के संगठन हैं। सबसे शीर्ष पर 'दल का राष्ट्रीय संगठन' है। प्रत्येक स्तर पर साम्यवादी लीग की कांग्रेस एवं कार्यकारिणी परिषद या केन्द्रीय समिति होती है। सेल से सम्बन्धित सभी सदस्यों की केवल सामान्य सभाएँ होती हैं।

राष्ट्रीय स्तर पर साम्यवादी लीग का सर्वोच्च अंग 'लीग की कांग्रेस' है। इसका कार्यकाल चार वर्ष है। इसके द्वारा लीग की नीतियाँ, विधान, कार्यक्रम निर्धारित एवं स्वीकृत किये जाते हैं तथा केन्द्रीय समिति के सदस्यों का निर्वाचन किया जाता है। दल की केन्द्रीय समिति दल की कार्यपालिका होती है। इसके द्वारा दल की

नीति की रूपरेखा तैयार की जाती है और वह कांग्रेस के समक्ष विचार एवं स्वीकृति के लिए प्रस्तुत की जाती है। इसके अतिरिक्त समिति विभिन्न महत्वपूर्ण राजनीतिक, सामाजिक एवं आर्थिक समस्याओं का अध्ययन करती है। केंद्रीय समिति दलीय विकास के लिए सदस्य प्रयत्नशील रहती है। दल की एक प्रेसीडियम होती है। इसके अध्यक्ष को सचिव कहा जाता है। साम्यवादी लीग के अध्यक्ष, प्रेसीडियम व कार्यकारिणी समिति एवं उसके अध्यक्ष का केंद्रीय समिति द्वारा निर्वाचित किया जाता है।

साम्यवादी लीग के विभिन्न स्तरों के दलीय निकाय सदस्यों द्वारा निर्वाचित होते हैं। सभी निकायों द्वारा निर्णय बहुमत से लिए जाते हैं। दल के विभिन्न पदों पर कोई सदस्य एक साथ दो बार से अधिक काल के लिए निर्वाचित नहीं हो सकता है। इसका उत्तराधिकारी अपवाद ही है। साम्यवादी लीग के सदस्य शासन के विभिन्न संगठनों एवं सामाजिक संस्थाओं से सक्रिय रूप से सम्बंधित होते हैं, वे शासन के विभागों का मार्गदर्शन करते हैं। अतः यूगोस्लाविया में दल एवं शासन में कोई विभाजक रेखा नहीं है।

सोशलिस्ट एलायंस^{११}

समाजवादी एलायंस एक विशिष्ट प्रकार का ऐसा फारम है जहाँ विरोधी विचारों के व्यक्तियों से विचार विमर्श सम्भव होता है। यह यूगोस्लाविया की स्वशासन पद्धति का संस्थागत रूप है। प्रत्येक नागरिक को अपने प्रस्ताव रखने एवं अपने विचार व्यक्त करने के अवसर होते हैं। यह संगठन देश में समाजवादी आदर्श की दृष्टि से प्रगतिशील विचारों का प्रचार एवं कार्य करता है। इसके द्वारा धर्म करने वाले सभी पुरुषों एवं स्त्रियों को एकता के सूत्र में आबद्ध कर दिया गया है। 18 वर्ष से अधिक आयु का यूगोस्लाविया का प्रत्येक निवासी इसका सदस्य होता है। एलायंस की स्थापना का आधार सैद्धांतिक है अर्थात् देश में समाजवाद की स्थापना के लिए समाज के विभिन्न क्षेत्रों में स्वशासन एवं लोकतंत्र की स्थापना आवश्यक है। इसी प्रकार उत्पादन में श्रमिकों का सक्रिय योग आवश्यक है। ग्रामीण क्षेत्रों में कृषि सहकारी फार्मों की लोकतांत्रिक आधार पर स्थापना समाजवादी व्यवस्था की स्थापना के लिए आवश्यक है। राष्ट्रीय स्तर की अपेक्षा सोशलिस्ट एलायंस की गणतंत्र, प्रांत, जिले, नगर एवं कम्यून स्तर पर संगठनात्मक इकाइयाँ पायी जाती हैं। प्रत्येक उद्योग, ग्राम एवं मेना की टुकड़ियों में भी आधारभूत इकाइयाँ होती हैं। इनका संगठन भी साम्यवादी लीग की भांति ही है। राष्ट्रीय स्तर पर एलायंस का सर्वोच्च अंग 'एलायंस की कांग्रेस' है।

साम्यवादी लीग एवं एलायंस में घनिष्ठ सहयोग एवं सम्पर्क है। एलायंस के कार्यों का निर्देशन व्यवहार में लीग द्वारा ही किया जाता है। एलायंस सामाजिक

एव आर्थिक क्षेत्र में साम्यवादी लीग का सक्रिय अंग है। दोनों ही संगठनों में माशल टीटो का प्रमुख स्थान है। स्पष्ट है कि साम्यवादी लीग यूगोस्लाविया में सोवियत साम्यवादी दल की प्रतिमूर्ति है। माशल टीटो सम्पूर्ण देश के शासन एव दलीय व्यवस्था की धुरी हैं। किसी स्तर पर कोई भी निष्पक्ष विना दलीय नेतृत्व के नहीं किया जाता है। परन्तु यूगोस्लाविया में सोवियत रूस अथवा साम्यवादी चीन की सी कटघरता का अभाव है। कॉमिनफ़ाम के प्रश्न को लेकर उत्पन्न विवाद के फलस्वरूप यूगोस्लाविया ने स्टालिनकालीन सोवियत रूस का अघानुकरण करने से इंकार कर दिया था। इस निर्भीक कदम के लिए माशल टीटो का व्यक्तित्व एव दृष्टिकोण उत्तरदायी है। माशल टीटो का समाजवादी आन्दोलन में प्रमुख एव महत्वपूर्ण योगदान यह सिद्धांत है कि प्रत्येक देश को अपनी परिस्थितियों के अनुरूप समाजवाद की स्थापना का प्रयत्न करना चाहिए। उन्हें प्रमुख साम्यवादी देशों की पूछ से बंधकर उपनिवेशों की भांति उनके इशारों पर नहीं नाचना चाहिए। कॉमिनफ़ाम सम्बंधी विवाद के फलस्वरूप यूगोस्लाविया में नवीन चेतना उत्पन्न हुई थी। वहाँ विकेन्द्रीकरण एव लोकतंत्र की दिशा में नवीन एव मौलिक प्रयोग हो रहे हैं।

राजनीतिक दल • बहुदलीय पद्धति [POLITICAL PARTIES (II)]

कुछ देशों में दो या एक दल के स्यात पर देश की राजनीति में अनेक दल या छोटे छोटे राजनीतिक गुट सक्रिय होते हैं। इस दलीय स्थिति को बहुदलीय पद्धति कहते हैं। फ्रांस एवं भारत इसके श्रेष्ठ उदाहरण हैं। बहुदलीय पद्धति प्रधान देशों में अपेक्षाकृत राजनीतिक जस्थिरता व्याप्त रहती है। संसदीय व्यवस्था वाले देशों में किसी दल का स्पष्ट बहुमत न होने पर बहुदलीय व्यवस्था के अधीन मिश्रित मन्त्रिमण्डलों का निर्माण होता है। विभिन्न दल में नी पदों के लिए आपस में सीदेबाजी करते हैं। दलीय अनुशासन शिथिल या समाप्त हो जाता है तथा सदस्यों की व्यक्तिगत महत्वाकांक्षाओं पर कोई अकुष नही रहता। मिश्रित मन्त्रिमण्डलों की स्थिति कमजोर होती है। प्रधान मन्त्री शासन का नेतृत्व नही कर पाता। ऐसी स्थिति में बहुधा विभिन्न दलों के नेताओं को मिलाकर समन्वय समितियों का निर्माण कर लिया जाता है। यह समन्वय समितियाँ शासन की नीतियों पर विचार एवं निणय करती हैं और बाद में मन्त्रिमण्डल इन निणयों का केवल स्वीकृति प्रदान कर देता है। यह मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के सिद्धान्त का निषेध है। बहुदलीय पद्धति में मन्त्रिमण्डल का अल्प कायकाल होता है। कायपालिका दुबल हो जाती है तथा अल्पसंख्यक सदस्यों या समूहों को अपन अनुपात से अधिक शक्ति प्राप्त हो जाती है और दूरगामी नीतियाँ एवं योजनाओं का निर्माण सम्भव नही हो पाता है। मिश्रित शासन होने के कारण उत्तरदायित्व को निश्चित एवं निर्धारित करना कठिन हो जाता है। बहुदलीय पद्धति में जनता को प्रत्यक्ष रूप से शासन चुनने के अवसर प्राप्त नही होते हैं, न वक्तियव शासन के दायित्वों को वहन करने योग्य उत्तरदायी एवं शक्तिशाली विरोधी दल का निर्माण ही सम्भव होता है। कुछ विद्वान इन दोषों के होत हुए भी बहुदलीय पद्धति के गुणों का उल्लेख करते हैं। वे निम्नवत हैं

(1) बहुदलीय पद्धति स्वाभाविक है। सम्पूर्ण समाज को हम केवल दो वर्गों या विचारधाराओं में ही वर्गीकृत नही कर सकते अतः विभिन्न विचारों की अनिव्यक्ति

बहुदलीय पद्धति में ही सम्भव है। इस दलीय व्यवस्था के अधीन ही विधानमण्डल में सभी विचारों को प्रतिनिधित्व प्राप्त हो सकता है।

(2) मतदाताओं द्वारा प्रतिनिधियों का चुनाव करने का क्षेत्र बहुदलीय पद्धति में अत्यधिक विस्तृत हो जाता है।

(3) बहुदलीय पद्धति में शासन के निरकुश होने की अपेक्षाकृत कम सम्भावना होती है। शासन के लिए विरोधियों के श्रेष्ठ सुझावों की उपेक्षा करना सरल या सम्भव नहीं होता है।

लास्की की दृष्टि में बहुदलीय पद्धति की अपेक्षा द्विदलीय पद्धति की श्रेष्ठता का कारण यह है कि द्विदलीय पद्धति के अंतर्गत निर्वाचन के समय जनता प्रत्यक्ष रूप से शासन को चुन सकती है।¹

फ्रांस की दलीय व्यवस्था

फ्रांस में बहुदलीय पद्धति है। स्मरणीय है कि किसी देश की राजनीतिक दलीय व्यवस्था और उसके विधायी तथा कार्यपालक संगठनों में परस्पर घनिष्ठ सम्बंध होते हैं। फ्रांस की राजनीतिक दलीय व्यवस्था का प्रभाव सम्पूर्ण शासनतंत्र पर पड़ा है। फ्रेंच दलीय व्यवस्था की मुख्य विशेषताएँ निम्नवत हैं।

(1) फ्रांस में दल बड़ी संख्या में हैं। सामान्यतः प्रत्येक निर्वाचन में विभिन्न स्थानीय समूहों के अतिरिक्त 20 राष्ट्रीय दल भाग लेते हैं। तृतीय गणराज्य-काल में चेम्बर सदन में प्रमुख दलों की संख्या करीब 20 थी, चतुर्थ गणराज्य में यह संख्या 12 थी। पाँचवें गणतंत्र के विधानमण्डल में केवल आठ प्रमुख दल हैं।

(2) फ्रेंच दलीय व्यवस्था में स्थिरता का अभाव है। दलों का निर्माण एवं विघटन बड़ी तीव्रता से होता रहता है।

(3) दलों का संगठन अपेक्षाकृत शिथिल होता है। वामपक्षीय दल सुसंगठित हैं लेकिन दक्षिणपक्षीय दलों—उग्रवादी एवं स्वतंत्र दल—के संगठन शिथिल हैं। साम्यवादी एवं समाजवादी दलों के संगठन सुदृढ़ हैं, इनकी नीतियाँ दलीय कांग्रेस द्वारा निश्चित की जाती हैं, इन दलों को जन समर्थन प्राप्त है, यह दल अपने सिद्धान्तों को अधिक महत्व देते हैं तथा सदस्यों को अनुशासनहीनता के लिए निष्कासन का दण्ड दिया जाता है। दक्षिणपक्षीय दलों में अनुशासन का अभाव है, फलस्वरूप तृतीय एवं चतुर्थ गणराज्यों में मातृमण्डलों के घीघ्रता से उत्थान एवं पतन होते रहे हैं।

(4) फ्रेंच दलों में अनुशासित स्थानीय एवं राष्ट्रीय संगठनों का अभाव होता है। ब्रिटेन, अमेरिका एवं भारत के दलों की भाँति उनके निश्चित दलीय कार्यक्रम नहीं होते हैं और न दलीय सामान्य सिद्धान्त ही होते हैं जो सदस्यों को एकता के सूत्र में आबद्ध रखें। फ्रांस के दलों के मसदीय एवं संगठनात्मक पक्षों में भी पूर्ण सहयोग

नहीं पाया जाता है। दल के राष्ट्रीय संगठनों का संसदीय पक्ष पर कोई नियंत्रण नहीं होता है, अपितु प्रत्येक दल की संसदीय शाखा का यह दायित्व है कि वह मतदाताओं को दिये गये वचनों के पालन हेतु संसदीय संगठन को व्यवस्थित रखे। केवल वाम-पक्षीय दलों के ही स्थानीय संगठन होते हैं। शेष दलों का कोई स्थानीय आधार नहीं है। निर्वाचन-काल में स्थानीय दलीय इकाइयों द्वारा प्रत्याशियों के चयन को न तो दल की राष्ट्रीय समिति द्वारा नियंत्रित किया जाता है और न ही राष्ट्रीय सभा में उनके द्वारा दलीय सदस्यों पर ब्रिटेन आदि देशों की भांति अनुशासन रखा जाता है। यह भी आवश्यक नहीं है कि जो सदस्य जिस दल की टिकट पर चुना गया है वह उसी दल के सदस्यों का साथ दे। यह भी सम्भव है कि सदस्य नवीन दल का गठन कर ले या किसी अन्य दल में सम्मिलित हो जायें।

फ्रांस में बहुदलीय व्यवस्था तथा उसकी अस्थिरता के कई कारण हैं। उनमें प्रमुख निम्नवत् हैं

(1) फ्रांस में बहुदलीय व्यवस्था फ्रेंच इतिहास की देन है। प्रत्येक शासन के पश्चात् उसके कुछ अनुयायी एवं सम्बन्धित परम्पराएँ रह जाती थी। धीरे-धीरे ये दल के रूप में संगठित होते गये। फ्रेंच क्रांति से बहुदलीय पद्धति का प्रारम्भ हुआ है। क्रांति-काल में फ्रांस में गणतन्त्रीय एवं राजतन्त्रीय दो बग बन गये थे। गणतन्त्र की स्थापना के बाद राजतन्त्रीय बग तीन समूहों में एवं गणतन्त्रीय बग दो समूहों में विभाजित हो गये थे।

(2) औद्योगिक विकास ने उपेक्षित एवं शोषित सवहारा बग को जन्म दिया, फलस्वरूप समाजवादी दलों की स्थापना हुई। फ्रांस में 1905 ई. में समाजवादी दल तथा 1920 ई. में साम्यवादी दल का उदय हुआ था।

(3) धर्म ने भी फ्रांस में बहुदलीय पद्धति के विकास में योग दिया है। राज्य एवं चर्च के मध्य सम्बन्धों को लेकर फ्रेंच समाज आपस में विभाजित हो गया था। कैथोलिक सम्प्रदायवादी उग्र, सामान्य एवं पादरी विरोधी समुदायों में बँट गये थे।

(4) फ्रेंच जनता स्वभाव से व्यक्तिवादी एवं स्वतन्त्रताप्रिय है। यह भी फ्रांस में बहुदलीय पद्धति के विकास का एक कारण है। फ्रेंच मतदाता जब यह अनुभव करते हैं कि कोई दल उनके विचारों का भली प्रकार प्रतिनिधित्व नहीं कर रहा है तो नवीन दल का निर्माण करने में उन्हें कोई विलम्ब नहीं होता है।

(5) कुछ संवैधानिक व्यवस्थाओं ने भी बहुदलीय पद्धति के विकास में योग दिया है, उदाहरण के लिए—चेम्बर ऑफ डेपुटीज (निम्न सदन) का कार्यकाल निश्चित होता था और वह अपने चार वर्षीय कार्यकाल के पूर्व विघटित नहीं किया जा सकता था। मन्त्रिमण्डल द्वारा ब्रिटेन की भांति चेम्बर ऑफ डेपुटीज को भंग करने की माँग नहीं की जा सकती थी। इस व्यवस्था का यह दुष्परिणाम हुआ कि मन्त्रिमण्डल शक्तिहीन हो गया और विभिन्न छोटे-छोटे दलों को शासन को उखाड़ फेंकने की शक्ति

प्राप्त हो गयी। फलस्वरूप फ्रेंच राजनीति में दलीय समूहों का शीघ्रतापूर्वक निर्माण हुआ है।

फ्रांस के प्रमुख राजनीतिक दल

फ्रांस में निम्नलिखित राजनीतिक दल हैं

साम्यवादी दल—इसकी स्थापना 1920 ई. में हुई थी। इसकी सदस्य संख्या में तीव्र गति से वृद्धि होती रही है और 1947 ई. में इसके 10 लाख सदस्य थे। श्रमिक-संघों पर इसका एकाधिपत्य है। यह वर्तमान पूंजीवादी व्यवस्था के विरुद्ध है और मार्क्सवाद लेनिनवाद के सिद्धांतों में विश्वास करता है। उत्पादन के साधनों पर सामूहिक स्वामित्व का पक्षपाती है। विदेश नीति में यह दल सोवियत संघ से मैत्री का समर्थक तथा नाटो संगठन की सदस्यता का विरोधी है। दल ने अल्जीरिया के राष्ट्रवादी विरोधियों से वार्ता का समर्थन किया था।

दल का संगठन लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण पर आधारित है। महामंत्री दल का सबसे महत्वपूर्ण पदाधिकारी है। राजनीतिक समिति दल का सर्वोच्च अंग है। दलीय अनुशासन कठोर है। 1924-28 ई. में चेम्बर सदन के निर्वाचनों में दल को केवल 12 स्थान मिले थे। 1936 ई. में इनकी संख्या 30 हो गयी थी। 1946 ई. की संविधान सभा में 159 तथा 1951 ई. की राष्ट्रीय सभा में 103 सदस्य थे। चतुर्थ गणराज्य-काल में यह सबसे अधिक संगठित और अनुशासित दल था। 1956 ई. में डीगाल के उत्थान के कारण इस दल का प्रभाव कम हो गया और राष्ट्रीय सभा में इसके केवल 10 सदस्य रह गये हैं।

समाजवादी दल (The Socialist Party)—फ्रांस का समाजवादी दल ब्रिटिश श्रम दल की प्रतिमूर्ति है। इसकी स्थापना 1879 ई. में हुई थी। 1905 ई. में इसका नाम संयुक्त समाजवादी दल रख दिया गया। इसके पूर्व तक इसे अंतर्-राष्ट्रीय श्रमिक संघ की फ्रेंच शाखा (S F I O) के नाम से पुकारा जाता था। द्वितीय विश्व युद्ध के पूर्व फ्रेंच राजनीति में यह सबसे बड़ा दल था। लेकिन इस दल को आंतरिक मतभेदों से सर्वाधिक हानि हुई है। 1920 ई. में उग्रवादी सदस्य दल से पृथक् हो गये, फलस्वरूप यह दल काफी कमजोर हो गया। द्वितीय विश्व-युद्ध के प्रारम्भ के पश्चात् दल बुरी तरह विभाजित हो गया था। तत्कालीन सदस्य जून 1940 ई. की पराजय, विची (Vichy) शासन आदि प्रश्नों पर विभिन्न मत रखते थे। लेकिन लियोन ब्लूम एवं विसेंट ओरियल जैसे कुछ दलीय नेता सदैव ही राष्ट्र एवं गणतंत्र के रक्षक बने रहे तथा नाजियों का विरोध करने के लिए राष्ट्र को प्रेरित करते रहे। उन्होंने पेंता को शासन देने का विरोध किया था। इसके विपरीत दल में एक वर्ग ऐसा था जो शान्ति को प्राथमिकता देने का समर्थक एवं युद्ध का विरोधी था।

द्वितीय विश्व-युद्ध के पश्चात् भी दल में विभेद बने रहे। समाजवादी दल शान्तिवादी एवं श्रमिक संघवादी, विकासवादी एवं उग्रवादी, चर्च एवं साम्य-

वादियों के पक्षधरो में विभाजित है अर्थात् उसमें विभिन्न पक्ष एवं प्रवृत्तियाँ पायी जाती हैं। दल की एक बड़ी कमजोरी यह रही है कि यह दल ब्रिटिश श्रम दल की भाँति सदैव से श्रमिकों का पक्षधर नहीं रहा है। सिद्धांततः समाजवादी दल मार्क्सवादी विचारधारा से प्रभावित है, वगैरह तथा क्रांति के सिद्धांतों में विश्वास करता है, परन्तु व्यवहार में दल की नीतियाँ विकासवादी समाजवादियों के सिद्धांतों पर आधारित हैं। सिद्धांत एवं व्यवहार में यह भेद उसकी कमजोरी का एक अन्य कारण है, देश में वामपक्षीय साम्यवादी दल की उपस्थिति से उसकी स्थिति पर विपरीत प्रभाव पड़ा है। श्रमिकों एवं श्वेत कालर मध्यमवर्गीय जनता तथा उत्तरी फ्रांस में श्रमिक जनता पर समाजवादी दल का व्यापक प्रभाव है। इस दल ने सीनेट के उन्मूलन का समर्थन किया था। इसके अतिरिक्त सामाजिक सुरक्षा, राज्य एकाधिकार की वृद्धि, श्रमिक विधियों, कृषि श्रमिकों, कास्तकारों एवं छोटे स्वामियों के हितार्थ कृषि-सुधारों का भी दल ने उग्र समर्थन किया है। उग्र वामपक्षियों के अलावा दल के दोष सदस्य साम्यवादियों से मिलने के पक्षपाती नहीं हैं।

कार्टर एवं हेज़ के अनुसार समाजवादी दल का संगठन साम्यवादी दल से अत्यधिक भिन्न है। कार्यपद्धति की दृष्टि से दोनों में कोई समता नहीं है। दलीय संगठन के प्रत्येक स्तर पर मतभेद और गुटबंदी व्याप्त है।¹ दलीय नेताओं को अपने दल में पूर्ण समर्थन की कोई आशा नहीं होती है। दल के संगठन और सदस्यीय पक्ष के सम्बन्ध विवाद का विषय रहे हैं। मूल रूप से यह दल लोकतान्त्रिक है क्योंकि दल के सदस्यों को नेताओं की आलोचना करने तथा उन्हें दल से पृथक् करने के अधिकार प्राप्त हैं।

फ्रांस की राजनीति में इस दल का विशेष प्रभाव रहा है। लियोन ब्लूम और राष्ट्रपति विसेंट ओरियल समाजवादी थे। 1946 ई. के पश्चात् इस दल का प्रभाव कम होने लगा है। 1958 ई. में फ्रेंच सभा में इसके केवल 40 सदस्य रह गये थे।

उग्र समाजवादी दल (The Radical Socialist Party)—उग्र समाजवादी दल की स्थापना 1901 ई. में हुई थी। तृतीय गणतन्त्र-काल इस दल का सबसे उज्ज्वल समय था। इसके अधिकांश सदस्य मध्यमवर्गीय व्यक्ति थे। द्वितीय विश्वयुद्ध-काल में इस दल ने जर्मनी का पक्षपोषण किया था। फलतः यह दल में लोकप्रिय नहीं रहा और चतुर्थ गणराज्य काल में इसकी शक्ति क्षीण हो गयी। लेकिन 1951 ई. में इसे असेम्बली में 75 स्थान प्राप्त हुए थे और इस दल के इस काल में 8 प्रधान-मंत्री बने।

कार्यक्रम की दृष्टि से प्रारम्भ में यह दल संविधान के संशोधन, एकसदनीय व्यवस्था तथा रेल, खानों और फ्रान्स की बकों के राष्ट्रीयकरण का पक्षपाती था, लेकिन

धीरे-धीरे इसके समर्थकों में ग्रामीणों एवं कृषकों की संख्या बढ़ने लगी। इसका आर्थिक कार्यक्रम उदारवादी है। यह वामपंथी दल नहीं है। अधिक से अधिक इसे दक्षिण-वामपंथी कह सकते हैं। दलीय संगठन का स्वरूप विकेंद्रित है। स्थानीय दलीय निकायों को स्वतंत्रता प्राप्त है। दल वामपंथी और दक्षिणपंथियों में विभाजित है। वामपंथियों का नेता मंडीज फ्रांस थे। दक्षिणपंथी उदार अर्थ-व्यवस्था के समर्थक और नियोजन के विरोधी थे।

लोकप्रिय गणतन्त्रीय आन्दोलन—द्वितीय विश्व युद्ध के पश्चात् फ्रेंच राजनीतिक रंगमंच पर इस दल (M R P) का उदय हुआ था और यह फ्रांस के दो प्रमुख राजनीतिक दलों में से भी एक था। एम आर पी लोकप्रिय लोकतन्त्रीय दल (Popular Democratic Party) का उत्तराधिकारी है। इस दल के साथ फ्रेंच राजनीति में प्रथम बार एक बड़े एवं सुसंगठित दल का उदय हुआ था जो विभिन्न बड़े दलों में संतुलन कायम रखने तथा कैथोलिक चर्च की लोकतन्त्रीय एवं अद्व-समाजवादी नीतियों के समन्वय में सफल हुआ था। इस दल के नेता जॉर्ज विदोल्ल, एंड्री कोलिन, शूमान, रोबर्ट शूमा, सभी फासीवाद के विरुद्ध संघर्ष करने वाले लोकप्रिय नेता थे एवं उन्हें जनरल डिगाल का आशीर्वाद प्राप्त था। 1945 ई के निर्वाचन में इस दल को 151, 1946 ई में 166, 1951 ई में 85 एवं 1957 ई में 72 और 1958 ई के निर्वाचनों में केवल 59 स्थान प्राप्त हुए थे। यह दल धीरे धीरे अपना प्रभाव खोता चला गया। इस दल में कैथोलिका का बहुमत है तथा समाजवादी इस दल को सदेह की दृष्टि से देखते हैं।

यह कोई धार्मिक दल नहीं है परंतु फिर भी ईसाई आदर्शों एवं सिद्धांतों से प्रभावित है। यह दल बग संघर्ष का विरोधी है तथा कमचारियों एवं मालिकों के सम्बंधों को 'यायपूर्वक मुलभाने का समर्थक है। वे पूंजीवाद का अंत करना पूंजीवाद का समाधान नहीं मानते। वे समाज में संगठन एवं संस्थाओं में परिवर्तन के साथ साथ वैयक्तिक नैतिकता के सुधार के भी पक्षपाती हैं। दल का आधुनिक उदारवाद के कुछ सिद्धांतों में विश्वास है। वैयक्तिक स्वतंत्रता एवं लोकतंत्र इसके मूल मंत्र हैं। सामाजिक एवं आर्थिक विषयों में यह उग्रवादियों की अपेक्षा वामपक्ष की ओर अधिक झुका हुआ है। इसका कार्यक्रम समाजवादियों से बहुत अधिक भिन्न नहीं है अपितु उनके समान ही है। दल राष्ट्रीयकरण एवं सामाजिक सुरक्षा की नीति का समर्थक है। विदेश नीति के क्षेत्र में दल यूरोपीय एकीकरण एवं अविकसित क्षेत्रों की सहायता का समर्थक है। अलजीरिया के प्रश्न पर यह दल डिगाल की नीति में सहमत था। सिद्धान्ततः दल पूंजीवाद एवं सर्वाधिकारवादी (totalitarian) विचारों को अस्वीकार करता है एवं शांतिपूर्ण लोकतांत्रिक सुधारों की नीति में आस्था रखता है। काटर एवं हेज के अनुसार यह दल चतुर्थ गणराज्य का मुख्य आधार था। स्वतंत्रता के पश्चात् प्रत्येक फ्रेंच मंत्रिमण्डल में यह दल शामिल रहा है और विदेश-

मन्त्रालय पर इस दल का एकाधिकार था। लियोन ब्लूम के समाजवादी मन्त्रिमण्डल को छोड़कर रोबर्ट शुमा एवं बिदोल्ट के रूप में यह अनेक फ्रेंच मन्त्रिमण्डल को प्रधानमन्त्री प्रदान करता रहा है। बिदोल्ट का तो यहां तक विश्वास था कि भविष्य में यह दल बहुमत की घुरी प्रमाणित होगा।³

दक्षिणपंथी या अनुदार दल—दक्षिणपंथी दल में सबसे महत्वपूर्ण दल French People's Rally (R P F) है। इसे फ्रेंच भाषा में 'Rassemblement du Peuple Français' कहते हैं। जनरल डिगाल इसके संस्थापक थे। डिगाल चतुर्थ गणतन्त्रीय संविधान से अत्यधिक असंतुष्ट थे अतः उन्होंने अप्रैल 1947 ई में इस दल की स्थापना की थी। फ्रेंच राजनीति में डिगाल का प्रादुर्भाव 1940 ई में हुआ था। फ्रांस के जर्मनी द्वारा पराजित होने पर उन्होंने यह घोषणा की थी कि 'फ्रांस एक लड़ाई में हारा है, युद्ध में पराजित नहीं हुआ है।' 1947 ई तक इस दल की सदस्य-संख्या करीब 10 लाख थी। 1947 ई के स्थानीय शासन के निर्वाचनों में दल को कुल मतदाताओं के चालीस प्रतिशत मत प्राप्त हुए थे। 1948 ई के गणतन्त्र परिषद के निर्वाचनों में दल को असाधारण सफलता प्राप्त हुई थी। 1951 ई से दल में मतभेद बढ़ने लगे। डिगाल दल के शासन में शामिल होने के समयक नहीं थे। उनकी इच्छा के विपरीत कुछ सदस्य इस नीति के विरोधी थे। 1952 ई में कुछ सदस्य दल से पृथक हो गये और उन्होंने 'सामाजिक एवं गणतन्त्रीय संघ' के नाम से एक नवीन दल का गठन किया। 1953 ई के स्थानीय शासन के निर्वाचनों में दल को बड़ी असफलता का सामना करना पड़ा था। 1956 ई तक दल किसी प्रकार चलता रहा। डिगाल दल से पृथक हो गये थे। 1956 ई में दल ने सामाजिक गणतन्त्रीय दल के रूप में निर्वाचनों में भाग लिया। फ्रांस में धीरे धीरे डिगालवाद प्रबल होता गया था और 1956 ई तक डिगाल फ्रेंच राजनीति पर पूरी तरह छा चुके थे।

1958 ई के निर्वाचनों के कुछ सप्ताह पूर्व डिगालवाद समयक विभिन्न राजनीतिक समूहों को सम्मिलित करके नवीन गणतन्त्रीय संघ (Union of the New Republic—U N R) नामक दल की स्थापना की गयी। सामाजिक गणतन्त्रीय दल इसका ही एक अंग बन गया था।

डिगाल के दक्षिणपंथी दल आर पी एफ (R P F) में फासीवादी विचार-धारा के कुछ तत्व थे। इसने एक साथ राष्ट्रीय उत्थान एवं सामाजिक न्याय के

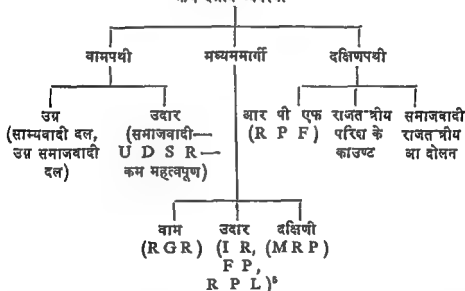
-
- 3 पहले दक्षिणपंथी दल से तात्पर्य राजतन्त्रीय दल से था। आज राजतन्त्रीय व्यवस्था का कोई समर्थन नहीं करता है। अतः सर्वाधिकारी निरंकुशतन्त्रीय व्यवस्था में विश्वास करने वाले दल दक्षिणपंथी दल कहलाते हैं। एस अनुदारवादी दलों की एक विशेषता यह होती है कि वे परम्परा के समर्थक होते हैं। उम् दक्षिणपंथी दल में फासीवादी या फासीवाद-समर्थक दल को शामिल जाता है।

दलीय भगडो को समाप्त करके सबल शासन की स्थापना और दबाव समूहों एवं वर्गीय हितों की तुलना में राज्यसत्ता को महत्व देने पर बल दिया था। आर पी एफ में यह विचार मान्य है कि नेता सदैव ठीक होता है एवं दलीय नेताओं को समाज के प्रबंध-कीय या कुलीन वर्ग से चुना जाना चाहिए। साथ ही साथ दल समाज के निम्न वर्ग के उत्थान का भी पक्षपाती है।

समीक्षा

विगत 30 वर्षों में फ्रेंच राजनीतिक दलों के स्वरूप में कोई आधारभूत परिवर्तन नहीं हुआ है। बहुदलीय पद्धति फ्रेंच राजनीति की मुख्य विशेषता है। प्रधान रूप से फ्रेंच दलों को तीन—वामपंथी, दक्षिणपंथी, एवं मध्यममार्गी—वर्गों में विभाजित किया जाता है। इन दलों में भी उग्र एवं उदार तथा मध्यवर्ती दल हैं। इस आधार पर फ्रेंच दलीय व्यवस्था का एक सामान्य वर्गीकरण निम्नतः है

फ्रेंच दलीय व्यवस्था⁴



सभी फ्रेंच दलों में आंतरिक विरोध एवं गुटबंदी व्याप्त है। दलीय बहुलता एवं गुटबंदी के कारण ही चतुर्थ गणराज्य का अन्त हुआ था। अधिकांश दल सुसंगठित नहीं हैं। दलों के संगठनात्मक एवं संसदीय पक्षों में कोई साव्यवी एकता नहीं पायी जाती है, फलस्वरूप दलीय व्यवस्था का आधार ही घराशायी हो जाता है। विधायकों को स्थानीय शासन में अग्र पदों को ग्रहण करने का अधिकार प्राप्त है, अतः विधायकों की दृष्टि में राष्ट्रीय एवं व्यापक समस्याएँ गौण हो जाती हैं तथा

4 केवल मुख्य मुख्य दलों का ही इस वर्गीकरण में उल्लेख किया गया है।

5 Independent Republicans (I R) The Farmers Party (F P) The Republican Party of Liberty (R P L)

स्थानीय समस्याओं का उनके द्वारा न्याय देना अपने लक्ष्य है। विदेशी व्यवस्था एवं मुद्रास्वतन्त्रता के अभाव में निरन्तरता में व्यवस्थापन का न्याय बड़ा जाता है। विदेश के अनुसार उन एवं धन दत्त में कुछ विचारों पर निर्भर है, यथा—समाजवादी व्यवस्था एवं निरन्तरता। कुछ में ऐसा हुआ है। व्यवस्थापन अन्तरिक्ष सहायता, नाटो का संरक्षण एवं अन्तराष्ट्रीयकरण को लेकर राज्यों में एक-दूसरे उत्पन्न हो गये। बहुदलीय व्यवस्था के सम्बन्ध में राजनीति में एक-दूसरे का महत्व बड़ा गया है और वे निरन्तर अन्तरिक्ष की राजनीति में न्यायपूर्ण मुद्रा निर्मात हैं। वस्तुतः वस्तुतः में बहुदलीय व्यवस्था के कारण अन्तरिक्ष एवं अन्तराष्ट्रीय कमजोर नातिमन्त्रों का निर्माण हुआ था और अन्तरिक्षों उन पर हावी रहती थी। साठन एवं अनुशासन डाला देने के कारण राज के सम्बन्ध में उन से बाधित एवं कार्य करते थे। अन्तःकाल पर अन्तःकाल के नातिमों को न्याय देने के सम्बन्ध में निर्देश दान के परचाउ नो दान ने उनको न्याय दाना कर दी और बाद में उनका साथ नहीं दिया। अन्त में ठेक राजनीतिक विचार पर पचन वस्तुतः के रूप में विचारवाद का अवतरित होना विदेशी निरन्तरतावादीकरण का सार्वजनिक महत्वपूर्ण घटना है। पचन वस्तुतः व-काल में दलीय व्यवस्था ने कोई निर्देश सुधार नहीं दिया है, जत इतीय व्यवस्था का दाय एवं उनको कमजोरी ठेक राजनीतिक प्रभावों ने अनिवार्य होती रहती है।

भारतीय दलीय व्यवस्था

भारत में अन्तरिक्ष व इंटर विजन की तरह केवल दो दाना की ही प्रधानता नहीं है, अनेक अखिल भारतीय और क्षेत्रीय या प्रांतीय दल सक्रिय हैं। उदाहरण के लिए, अखिल भारतीय स्तर पर कांग्रेस (राजकीय), कमिश्नरी, जनता, स्वतंत्र, दल, समाजवादी दल, भारतीय साम्यवादी दल साम्यवादी (मास्टरवादी) दल एवं भारतीय लोकदल प्रमुख हैं। प्रांतीय दला ने इन्क (दमिलनाडु) ब्रह्मती दल (पंजाब), उत्कल कांग्रेस, केरल कांग्रेस और भारतीय कमिश्नरी दल आदि प्रमुख हैं। स्वतन्त्रता के पूर्व अनेक प्रांतीय और अखिल भारतीय दाना के होत हुए नो देश की राजनीति में केवल दो दला—कांग्रेस और मुस्लिम लीग—की प्रधानता थी। कांग्रेस वहाँ राष्ट्रीयवादी दल था वहाँ मुस्लिम लीग साम्प्रदायिक दला थी। कांग्रेस वहाँ राष्ट्रीय एका, धर्मनिरपेक्षता और लोकतांत्रिक साधना ने विरवात करती थी, वहाँ मुस्लिम लीग का देश-विभाजन, साम्प्रदायिकता व राष्ट्रीयवाद और शान्तिपूर्ण तरीकों की अपेक्षा सीधी कार्यवाही ने विरवात था। कांग्रेस व्यापक राष्ट्रीयवाद का प्रतिनिधित्व करती थी, तो मुस्लिम लीग सक्रीय मुस्लिम साम्प्रदायिकता की सनपक थी।

भारतीय दलीय व्यवस्था की विशेषताएँ

मुख्य विशेषताएँ निम्नवत् हैं

1 बहुदलीय पद्धति—स्वतन्त्रता के पूर्व एवं बाद में देश की

अनेक दलों के सन्निध्य रहने के कारण बहुदलीय पद्धति का विकास हुआ है। इसके कई कारण हैं, यथा—(i) देश की विशालता एवं भाषा, धर्म एवं क्षेत्र सम्बन्धी विभिन्नताएँ, (ii) वैचारिक विभेद, (iii) स्वतन्त्रता के पूर्व विभिन्न सम्प्रदायों में पारस्परिक अविश्वास एवं संदेह, तथा (iv) पृथक् निर्वाचन की पद्धति। स्वतन्त्रता के पूर्व अखिल भारतीय स्तर पर कांग्रेस, मुसलिम लीग, हिंदू महासभा और उदारवादी प्रमुख दल थे। प्रांतीय दलों में पंजाब का यूनिवर्सिटी दल, मद्रास की जस्टिस पार्टी, खुदाई खिदमतगार, अकाली दल, बंगाल का कृषक प्रजा दल एवं बम्बई का लोक तान्त्रिक स्वराज्य दल प्रमुख थे। स्वतन्त्रता के बाद अखिल भारतीय और प्रांतीय दलों में तीव्रता से वृद्धि हुई।

यद्यपि बहुदलीय पद्धति का भारत में विकास हुआ है, लेकिन अखिल भारतीय स्तर पर कांग्रेस देश का सबसे शक्तिशाली दल है। विगत 28 वर्षों से देश की राजनीति पर कांग्रेस का एकछत्र आधिपत्य है। चतुर्थ निर्वाचन के पश्चात् यद्यपि कुछ राज्यों में गैर कांग्रेसी मन्त्रिमण्डलों का निर्माण हुआ था लेकिन केन्द्र में कांग्रेस की ही सत्ता रही थी। अतः भारतीय दलीय पद्धति को एकल प्रबल दलीय पद्धति कहते हैं। यह न केवल केन्द्र के सम्बन्ध में अपितु तमिलनाडु के सम्बन्ध में भी सत्य है।

2 दलीय नेतृत्व की प्रधानता—भारतीय दल में नेता का प्रमुख स्थान होता है। स्वतन्त्रता के पूर्व भी यही स्थिति थी। 1947 ई. तक कांग्रेस दल में महात्मा गांधी की स्थिति प्रमुख थी, चाहे वे दल के सदस्य रहे या नहीं। स्वतन्त्रता के बाद जवाहरलाल नेहरू और वर्तमान में इंदिरा गांधी का दलीय नेतृत्व में प्रधान स्थान है। अन्य दलों की भी स्थिति यही थी। उदाहरणार्थ, स्वतन्त्रता के पूर्व मुहम्मद अली जिन्ना मुसलिम लीग के सर्वोपराधेय थे। स्वतन्त्र भारत में जनसंघ में स्वर्गीय श्यामा प्रसाद मुखर्जी और उनके पश्चात् स्वर्गीय दीनदयाल उपाध्याय की स्थिति केन्द्रीय थी। स्वतन्त्र पार्टी में चक्रवर्ती राजगोपालाचारी, भारतीय क्रांति दल में चौ. चरणसिंह और द्रमुक में स्वर्गीय अन्नादुराई (वर्तमान में श्री करुणानिधि) की स्थिति केन्द्रीय है। संक्षेप में, सम्पूर्ण दल दलीय नेतृत्व के चारों ओर चक्कर मारता है।

3 सुबद्ध एवं सशक्त विरोधी दल का अभाव—बहुदलीय पद्धति एवं कांग्रेस के प्रबल बहुमत के कारण सशक्त एवं सुसंगठित विरोधी दल का निर्माण नहीं हुआ है। फलस्वरूप व्यवहार में देश में एकदलीय—कांग्रेस का—शासन सा स्थापित हो गया है।

4 आन्तरिक गुटबन्दी—प्रायः प्रत्येक भारतीय दल में मतभेद और गुटबन्दी विद्यमान है। उदाहरण के लिए, इसी मतभेद के फलस्वरूप कांग्रेस का विघटन हुआ है। जनसंघ में बलराज भट्टों का पृथक् हो गया। साम्यवादी दल भी भारतीय साम्यवादी और साम्यवादी मार्क्सवादी दल में विघटित हो गया है। द्रमुक

भी दो दलों में विभाजित हो गया था और जना द्रमुक नामक नवीन दल का निर्माण हुआ है। स्वतन्त्र पार्टी से गुजरात में सी सी देसाई पृथक हो गये थे। इस गुटबन्दी के प्रमुख कारण हैं व्यक्तिगत महत्वाकांक्षा, प्रतिस्पर्धा, वैचारिक मतभेद और सत्ता-प्राप्ति की होड़। यही दल-बदल के कारण हैं। चतुर्थ निर्वाचन के पश्चात् देश में 'आया राम गया राम' का ऐसा युग आ गया था कि अनेक राज्यों में राजनीतिक अस्थिरता एवं भ्रष्टाचार व्याप्त हो गया था।

5 अलोकतन्त्रीय दलीय संगठन—के सयानम⁶ का मत है कि दलों का संगठन और कार्य पद्धति देश की वर्तमान सघीय सप्तदीय व्यवस्था के अनुरूप नहीं है। पुराने दला ने इसके अनुरूप संगठन और कार्य-पद्धति में कोई परिवर्तन नहीं किया है।

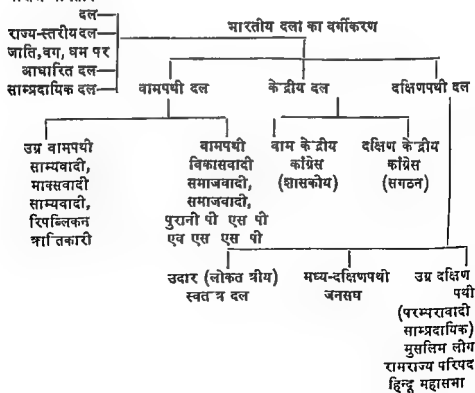
कुछ नवीन दलों—जनसंघ एवं स्वतन्त्र दल—ने भी अन्ध दलों की भाँति ही अपन दलीय संगठन स्थापित किये हैं। यह सभी दल 'लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण' की साम्यवादी धारणा पर आधारित है जहाँ सत्ता का प्रवाह ऊपर से नीचे की तरफ होता है, यद्यपि इह लोकप्रिय आधार का रूप प्रदात किया गया है। द्रमुक (तमिलनाडु) जैसे दल इसका अपवाद है। 'इन तथाकथित राष्ट्रीय राजनीतिक दलों का प्रधान दोष यह है कि यह न तो लोकतन्त्रीय हैं, न सघीय, न आज्ञाकारी (loyal) और न अनुशासित। शीघ्रस्थ दलीय कार्यपालिका का दल पर अधिनायकत्व होता है और इसे हार्डिमाण्ड की सत्ता दी जाती है।' जिस राज्य में जो दल सत्ता में होता है वहाँ मुख्य मन्त्री एवं अन्य मन्त्रियों को दलीय नेताओं द्वारा ही मनोनीत किया जाता है। दलीय नेतृत्व मन्त्रिमण्डल को निम्न एवं अधीनस्थ अभिकरण मानता है। कांग्रेस हार्डिमाण्ड द्वारा राज्यों के दलीय संगठनों को भग करके उनके स्थान पर तदर्थ समितियाँ नियुक्त की जाती हैं। इसके अतिरिक्त दल के संगठनात्मक पक्ष एवं सप्तदीय पक्ष के मध्य सम्बन्ध अस्पष्ट हैं। कहीं कहीं तो वे ठीक उल्टे या विपरीत हैं। स्वतन्त्रता के पूर्व दलों का संगठनात्मक पक्ष प्रबल एवं शक्तिशाली था। उस समय ऐसा होना स्वाभाविक था। दल उस समय लड़ाकू थे और प्रायः सभी दल देश की स्वतन्त्रता के सम्बन्ध में एकमत थे। लेकिन स्वतन्त्रता के पश्चात् स्थिति बदल गयी है। दलों का प्रमुख नेता ससद या विधानमण्डलों के सदस्य चुने गये हैं। ऐसी स्थिति में संगठनात्मक पक्ष की प्रधानता अनुचित है। यह वास्तविकता की उपेक्षा है। सत्य तो यह है कि दल का संगठनात्मक पक्ष यदि सप्तदीय पक्ष से प्रबल रहता है, तो उसके द्वारा सप्तदीय कार्यों में अनुचित हस्तक्षेप किये जायेंगे एवं सप्तदीय नेता संगठन या दलीय नेताओं का निर्देशन का अनुगमन मान करते रहेंगे। यह व्यवस्था साम्यवादी दलीय पद्धति का अनुगमन मान होगी।

6 Santhanam, K. "Political Parties and Indian Democracy," *Indian Parties and Politics*, 1972, pp 13

भारतीय दलों का वर्गीकरण

भारत के विभिन्न दलों का निम्न वर्गीकरण सम्भव है—(1) अखिल भारतीय दल—कांग्रेस शासकीय, कांग्रेस सगठन, जनसघ, स्वतंत्र एवं साम्यवादी दल, (2) क्षेत्रीय या राज्य स्तरीय दल—भारतीय प्राति दल, द्रमुक, विशाल हरियाणा पार्टी, केरल कांग्रेस, उत्कल कांग्रेस आदि, (3) जातीय, वर्गीय एवं धार्मिक दल (मुसलिम लीग, अकाली दल), (4) साम्प्रदायिक दल (हिंदू महासभा, मुसलिम लीग, राम राज्य परिषद)। इस वर्गीकरण के अतिरिक्त दलों को वामपंथी एवं दक्षिणपंथी वर्गों में भी विभाजित कर सकते हैं। साम्यवादी एवं समाजवादी दल वामपंथी हैं तथा स्वतंत्र एवं जनसघ और अन्य सभी साम्प्रदायिक दल दक्षिणपंथी दल हैं। इसके अतिरिक्त कुछ ऐसे दल हैं जो इन दोनों वर्गों में नहीं आते हैं। इन दलों की नीतियों में दोनों प्रकार की नीतियों—दक्षिण एवं वामपंथी—का समन्वय मिलता है। अतः इन्हें केन्द्रीय (Centerist) दल कह सकते हैं। कांग्रेस (शासकीय) एवं सगठन कांग्रेस इसी श्रेणी में हैं। इन तीनों प्रकार के दलों को भी वाम एवं दक्षिण श्रेणियों में पुनः वर्गीकृत करने से स्थिति अधिक स्पष्ट हो जाती है। निम्नांकित रेखाचित्र से भारतीय दलों का वर्गीकरण स्पष्ट हो जाता है—

अखिल भारतीय



प्रमुख भारतीय दल

अखिल भारतीय कांग्रेस—यह देश का सबसे पुराना और प्रभावशाली दल है। इसकी स्थापना 1885 ई. में हुई थी। भारतीय स्वतंत्रता के संघर्ष में इस दल ने प्रधान भूमिका निभाई है। प्रारम्भ में कांग्रेस ब्रिटिश शासन के अंतर्गत सुधार की पक्षपाती थी। उस समय इसकी नीति ब्रिटिश शासन से प्रशासन में सुधारों की प्राथना करना था। उग्रवाद के उदय के साथ इसने स्वराज्य के आदर्श को अपनाया। तिलक ने 'स्वतंत्रता हमारा जन्मसिद्ध अधिकार है' का शख्नाद किया। 1920 ई. में गांधीजी के नेतृत्व के प्रारम्भ के साथ कांग्रेस जन-संस्था बन गयी और उसने स्वतंत्र आन्दोलन का नेतृत्व किया। यह दल राष्ट्रवाद, लोकतंत्र और धर्म निरपेक्षता का पक्षपाती है। साम्प्रदायिकता का इसने डटकर विरोध किया। 1947 ई. तक कांग्रेस का मुख्य उद्देश्य स्वतंत्रता प्राप्ति और ब्रिटिश साम्राज्यवाद से लड़ना था। अंत छोटे छोटे मतभेद सतह पर उभर कर न आ सके। लेकिन स्वतंत्रता के बाद इस स्थिति का कायम रहना असम्भव था। फलतः समाजवादी कांग्रेस से पृथक हो गये। इसी प्रकार व्यक्तिवादी उदार विचारधारा वाले श्री राजगोपालाचारी और के.एम. मुशी ने स्वतंत्र दल का निर्माण किया।

कांग्रेस में सदैव ही आंतरिक मतभेद रहे हैं और वे समय समय पर उभरते रहे हैं। इस प्रकार का पहला विस्फोट 1907 ई. में सूरत कांग्रेस अधिवेशन में हुआ था और उग्रवादी कांग्रेस से पृथक हो गये थे। इसी प्रकार पट्टाभि-सुभाष-संघर्ष कांग्रेस में गुटबन्दी की दूसरी प्रमुख घटना थी। सुभाष और उनके समर्थक कांग्रेस से पृथक हो गये। तीसरा अंतिम विघटन 1969 ई. में हुआ और कांग्रेस तथा संगठन कांग्रेस का जन्म हुआ। यह केवल व्यक्तित्वों का ही संघर्ष नहीं था अपितु एक सैद्धांतिक संघर्ष था। कांग्रेस के संगठन पक्ष पर एक विशिष्ट विचारधारा के समयको का अधिकार था। इस वर्ग के नेता लोकतंत्र एवं नियोजित विकास में विश्वास तो करते थे परंतु उग्र समाजवादी नहीं थे। उन पर दक्षिणपंथी दलों से मिल जाने के आरोप लगाये गये। इसके विपरीत, इंदिरा गांधी दूसरे पक्ष का नेतृत्व कर रही थी। वे प्रधानमंत्री और संसदीय पक्ष की प्रबान थी तथा लोकतांत्रिक समाजवाद की स्थापना के प्रति कृत सकल्प थी। इस संघर्ष में इंदिरा गांधी विजयी हुईं। कांग्रेस दल दो दलों—कांग्रेस शासकीय एवं संगठन कांग्रेस—में बँट गया। 1971 ई. एवं 1972 ई. के निर्वाचन में शासकीय कांग्रेस को भारी जन-समर्थन प्राप्त हुआ। शासकीय कांग्रेस का राष्ट्रवाद, लोकतंत्र, धर्म निरपेक्षता, असाम्प्रदायिकता एवं समाजवाद में दृढ़ विश्वास है। लेकिन वर्ग संघर्ष एवं हिंसा में इसका विश्वास नहीं है। दल सामाजिक परिवर्तन के लिए हिंसात्मक क्रान्ति का समर्थक नहीं है। स्वतंत्रता के पूर्व कांग्रेस शांतिपूर्ण अर्थात् अहिंसात्मक कार्य-पद्धति में विश्वास करती थी। वर्तमान में 'मत द्वारा परिवर्तन' में दल की आस्था है। यह दल श्रमिका, पददलितों

एव शोधित वग तथा अल्पसंख्यकों के हितों का समर्थन करता है। आर्थिक विकास के लिए नियोजन में विश्वास रखते हुए दल मिश्रित अर्थ-व्यवस्था की नीति को मानता है तथा भारी उद्योगों के औद्योगीकरण का पक्षपाती है। कांग्रेस (शा) ने नरेशों के प्रीवी पस का उन्मूलन किया है। विदेश-नीति में विश्व-शांति एवं संयुक्त राष्ट्र संधि तथा गुट-निरपेक्षता का समर्थक है।

कांग्रेस का संगठन—कांग्रेस का संगठन पिरामिडाकार है। इसके शीर्ष पर कांग्रेस अध्यक्ष होता है। स्वतन्त्रता के पूर्व इसे राष्ट्रपति कहते थे। कांग्रेस अध्यक्ष के अतिरिक्त केन्द्रीय दलीय संगठन के चार अंग हैं—कांग्रेस कार्यकारिणी, अखिल भारतीय कांग्रेस समिति, कांग्रेस संसदीय बोर्ड एवं केन्द्रीय निर्वाचन समिति। कांग्रेस अध्यक्ष नवीनतम दलीय नियमों के अनुसार तीन वर्ष के लिए निर्वाचित होता है। कांग्रेस कार्यकारिणी में कांग्रेस अध्यक्ष एवं 20 अंग सदस्य होते हैं। अखिल भारतीय कांग्रेस समिति दलीय संसद है। सिद्धान्तगत कांग्रेस कार्यकारिणी इसी के प्रति उत्तरदायी होती है। कार्यकारिणी में दल के मुख्य नेता होते हैं, कई सदस्य तो काफी लम्बे समय तक इसके सदस्य बने रहे हैं। अखिल भारतीय कांग्रेस समिति में तीन प्रकार के सदस्य होते हैं—निर्वाचित, पदेन एवं सम्बद्ध संगठनों के प्रतिनिधि।

केन्द्रीय संसदीय बोर्ड में कांग्रेस अध्यक्ष एवं पाँच अंग सदस्य होते हैं। इसका कार्य दल की संसदीय क्रियाओं का नियंत्रण एवं समन्वय करना तथा उस व्यवस्थित करना है। केन्द्रीय निर्वाचन समिति निर्वाचन-काल में सक्रिय रहती है एवं दलीय उम्मीदवारों का अन्तिम रूप से चयन करती है।

राज्य-स्तर पर भी दलों का संगठन इसी प्रकार का होता है। सबसे नीचे ग्राम, मुहल्ला, शहर, ताल्लुका एवं तहसील-स्तर पर दलीय संगठन होते हैं। इनके ऊपर जिला कांग्रेस समितियाँ होती हैं। प्रदेश कांग्रेस समिति एवं जिला समिति के बीच में क्षेत्रीय समितियाँ होती हैं।

कांग्रेस में सत्ता का प्रवाह ऊपर से नीचे की ओर है। सत्ता चोटी के नेताओं के हाथों में केन्द्रित होती है। सभी निम्न शीर्ष स्तर पर किये जाते हैं, छोटे एवं निम्न दलीय संगठनों का मत प्रायः नहीं लिया जाता है। सत्तान्त का मत है कि साम्यवादी दलीय संगठन एवं कांग्रेस के दलीय संगठन में कोई विशेष अंतर नहीं है। एक अन्तर हिंसा का अवश्य है, परन्तु यह अंतर विशेष महत्व का है। अतः कांग्रेस नेतृत्व को जन समर्थन प्राप्त करने एवं विभिन्न मामलों में जनता की प्रतिक्रिया जानने हेतु अपने दल के ग्राम स्तर से जिला-स्तर तक के संगठनों का सहयोग एवं विश्वास नीति-निर्माण के पूर्व प्राप्त करना चाहिए। कांग्रेस कार्यपद्धति से सम्बन्धित एक प्रश्न और है कि कांग्रेस कार्य-समितियों एवं कांग्रेस मंत्रिमण्डलों अर्थात् दल के संगठन एवं संसदीय पक्ष में क्या सम्बन्ध होने चाहिए? स्वतन्त्रता के पूर्व तो यह अनुशासन की दृष्टि से कांग्रेस दल का नियंत्रण वांछनीय था। परन्तु संविधान के लागू होने पर

संसदीय व्यवस्था की दृष्टि से यह एक महत्वपूर्ण प्रश्न बन गया है। इसी समस्या को लेकर कांग्रेस में संघर्ष हुए हैं। 1949-50 ई. में श्री जे. बी. कृपलानी कांग्रेस के अध्यक्ष थे। अपने पद से इन्होंने इस कारण त्यागपत्र दिया था कि वे शासन पर नियंत्रण की दृष्टि से क्षतिहीन थे। श्री पुरुषोत्तम दास टण्डन के कांग्रेस अध्यक्ष बनने पर इसी प्रकार की आशंका पुनः उठ खड़ी हुई। पण्डित नेहरू इस समय प्रधान मंत्री भी थे नेहरू एवं टण्डन में अनेक बातों में मतभेद थे। नेहरू जी ने टण्डन जी के पदारूढ होने पर नासिक सम्मेलन में अपने शासन की नीतियों में दल के विश्वास को प्राप्त करने की माँग रखी। दल ने तुरन्त ही उनकी नीतियों में विश्वास प्रकट कर दिया। लेकिन फिर भी टण्डन जी को अपने कार्यकाल के बीच में ही पद से हटना पड़ा था। इस समस्या का केवल एक यही समाधान है कि संगठन पक्ष को संसदीय पक्ष के मामलों में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। संगठन पक्ष को दलीय प्रचार एवं निर्वाचन तक अपने को सीमित रखना चाहिए।

भारतीय साम्यवादी दल—इसकी स्थापना 1925 ई. में हुई थी। यह मार्क्सवादी लेनिनवाद के सिद्धांतों पर आधारित है। 1926-27 ई. के पश्चात् दल ने धर्मिक एवं कृषक-आंदोलनों का संगठन किया था। 1935 ई. में दल में केवल एक हजार सदस्य थे। 1943 ई. में यह संख्या बढ़कर 16 हजार तथा 1947 ई. में 90 हजार हो गयी थी। स्थापना के समय से ही दल को अवध घोषित कर दिया गया था, लेकिन द्वितीय विश्वयुद्ध काल में पश्चिमी राष्ट्रों से सोवियत रूस की मैत्री हो जाने के कारण साम्यवादी दल पर से सभी प्रतिबंध उठा लिये गये थे और दल शासन के युद्ध सम्बंधी कार्यों का समर्थन करने लगा था। दल ने 1942 ई. के 'भारत छोड़ो' आंदोलन का समर्थन नहीं किया। फलस्वरूप उन्हें कांग्रेस से निष्कासित कर दिया गया।

स्वतंत्रता के पश्चात् साम्यवादी दल में दो गुट बन गये थे। एक गुट तो अंग्रेजों द्वारा सत्ता के हस्तांतरण की वास्तविक मानता था और नेहरू सरकार का समर्थन था। पी. सी. जोशी इसी मत के थे। लेकिन बी. टी. रणदिवे इसके विरुद्ध थे। उनका दल में बहुमत था। जोशी को दल से निष्कासित कर दिया गया। रणदिवे के नेतृत्व में वामपंथी हिंसात्मक नीति का अनुगमन किया गया। तेलंगाना हिंसात्मक किसान छापामार युद्ध संगठित किया गया। फलतः दल के अनेक नेताओं को बंदी बनाया गया।

1951 ई. में रणदिवे को दल के महासचिव पद से हटा दिया गया और एस. के. डाने उनके स्थान पर महासचिव बनाये गये। उन्होंने हिंसात्मक रणनीति की निंदा की।

1952 ई. के प्रथम निर्वाचन में साम्यवादियों को लोकसभा में 27 स्थान और विभिन्न राज्य विधानमण्डलों में 181 स्थान प्राप्त हुए थे।

1956 ई के निर्वाचनो मे साम्यवादियो को लोकसभा मे 29 स्थान मिले थे। केरल मे साम्यवादी सरकार का निर्माण हुआ था। पश्चिमी बंगाल और आंध्र में वह प्रमुख विरोधी दल था।

भारत चीन सीमा विवाद एव भारत पर चीन के आक्रमण के फलस्वरूप दल दो वर्गों मे विभाजित हो गया। श्री डामे ने सीमा विवाद में भारत का समर्थन किया और चीनी साम्यवादी आक्रमण की निंदा की। इसके विपरीत, कुछ नेता चीन समर्थक दृष्टिकोण भी रखते थे। अंतर्राष्ट्रीय जगत मे भी साम्यवादी दो गुटो मे बँट गये थे—सोवियत समर्थक और चीन समर्थक। भारतीय साम्यवादी दल ने सोवियत रुस का साथ दिया। पश्चिमी बंगाल साम्यवादी दल ने चीन के साम्यवादी दल का समर्थन किया। फलस्वरूप 1964 मे दल विघटित हो गया और ए के गोपालन और नम्बूदरीपाद जैसे उग्र वामपंथी नेताओं ने नय दल का निर्माण किया। इसे साम्यवादी मार्क्सवादी दल कहते हैं। दोनों दलों मे अनेक बातों मे मतभेद है। उदाहरण के लिए, दोनों ही बैंको, विदेशी व्यापार व एकाधिकारी पूँजी के राष्ट्रीयकरण एव सार्वजनिक क्षेत्र तथा राज्य व्यापार के समर्थक हैं। दोनों मे अनेक प्रश्नों पर मतभेद हैं, यथा—साम्यवादी मार्क्सवादी दल श्रमिकों को ही शक्ति का नेता मानता है, जबकि साम्यवादी दल सामाजिक क्रांति के लिए अग्र वर्गों के सहयोग को भी आवश्यक मानता है। मार्क्सवादी वर्तमान शासन को अपदस्थ करने के लिए 'जनता के लोकतान्त्रिक मोर्चा' के संगठन के पक्षपाती हैं, जबकि साम्यवादी दल ने इस सम्बन्ध मे कोई मत व्यक्त नहीं किया है। मार्क्सवादी दल भारत-चीन सीमा विवाद को शांतिपूर्वक निपटाने पर बल देता है, जबकि साम्यवादी दल सीमा-विवाद के सम्बन्ध मे भारत सरकार का समर्थन करता है। 1967-68 ई में मार्क्सवादी दल मे मतभेद उत्पन्न हो गये हैं। दल के उग्रवादी सदस्यों ने 'संसदवाद के द्वारा समाजवाद' की स्थापना में सदेह व्यक्त किया और उन्होंने इसके विपरीत क्रुपक विद्रोह एव सशस्त्र विद्रोहों के संगठन एव इस सम्बन्ध में चीनी साम्यवादी दल का अनुगमन करने पर बल दिया है। फलस्वरूप बंगाल मे उग्रवादी मार्क्सवादियों ने एक नये दल का गठन किया था। इस दल का नाम भारतीय साम्यवादी (मार्क्सवादी लेनिनवादी) दल है। ये उग्रवादी नक्सलपंथी थे। उग्रपंथी माओवादी थे। आंध्र के उग्रपंथी उपरोक्त दल मे शामिल नहीं हुए। उन्होंने आंध्र में श्रीकाकुलम् जिले मे शक्तिशाली आंदोलन संगठित किया था। केरल मे कोसलाराम ने इसी तरह का एक नया दल संगठित किया। स्वर्गीय चारु मजूमदार मार्क्सवादी-लेनिनवादी दल (नक्सलपंथी) के अध्यक्ष थे। वे माओ स्तेतुग से प्रभावित थे। मार्क्सवादी-लेनिनवादी दल उग्रपंथी है। संसदीय व्यवस्था में उनका विश्वास नहीं है और न मत द्वारा परिवर्तन में उनकी कोई आस्था है।

अतः देश मे आज तीन मुख्य साम्यवादी दल हैं साम्यवादी दल, साम्यवादी

(माक्सवादी) एवं साम्यवादी (माक्सवादी-लेनिनवादी नक्सलपथी)। इनमें प्रथम ससदीय दल है। सोवियत एवं चीनी साम्यवादी दल की भांति भारतीय साम्यवादी दल के संगठन लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण पर आधारित है। दल में महामन्त्री की स्थिति केन्द्रीय है।

भारतीय जनसंघ—स्वर्गीय डा. इयामाप्रसाद मुखर्जी ने 1951 ई. में भारत जनसंघ की स्थापना की थी। यह दल लोकतन्त्र, वैयक्तिक स्वतन्त्रता, भूमि सुधार, जमींदारी उन्मूलन, स्वदेशी एवं आत्मनिर्भरता, बिना शर्त विदेशी सहायता, गोबिन्द निषेध, आर्थिक एवं प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण, उद्योगों में निजी स्वामित्व एवं उन्मूलन, प्रोत्साहन, असमानताओं के उन्मूलन के लिए कराधान, अल्पसंख्यकों के प्रति उचित व्यवहार, भारत के साथ कश्मीर के पूर्ण विलय, परिमणित जातियों के उत्थान, हिन्दू को राष्ट्रभाषा पदपर प्रतिष्ठित करने एवं निःशुल्क प्रारम्भिक शिक्षा, सुदृढ़ विदेश-नीति, राष्ट्रमण्डल में भारत की स्थिति के सम्बन्ध में पुनर्विचार का समर्थक है। अखिल भारत एवं विभाजन को समाप्त करने की मांग दल ने अपने द्वितीय निर्वाचन के समय की थी। पाकिस्तान के प्रति दल का दृष्टिकोण उग्र एवं कठोर है। जनसंघ के 1971 ई. के घोषणा पत्र के अनुसार दल सहिष्णुता का पक्षपाती एवं सभी धर्मों के सम्मान का समर्थक है। इसके अतिरिक्त इस दल ने सामाजिक आर्थिक कार्यक्रम में मूल्य स्थिरता के लिए आयोग की स्थापना, विदेशी सहायता बंद करने, साम्प्रतिक अधिकार व सुरक्षा, 14 वर्ष तक के बालकों को निःशुल्क शिक्षा, स्त्रियों को समान अवसर, विदेश बैंकों के राष्ट्रीयकरण, आणुविक अस्त्रों के निर्माण, छोटे एवं मध्यम उद्योगों को प्रोत्साहन का भी समर्थन किया था।

प्रथम निर्वाचन में जनसंघ को लोकसभा में केवल तीन स्थान प्राप्त हुए थे। 1957 ई. में लोकसभा में 4, 1962 ई. में 14, 1967 ई. में 31 स्थान तथा राज्य विधानमण्डलों में 176 स्थान प्राप्त हुए थे। चतुर्थ निर्वाचन में भी कुछ राज्यों में जनसंघ को काफी सफलता प्राप्त हुई थी। जनसंघ उत्तरी भारत के हिन्दी प्रदेशों में ही अधिक लोकप्रिय है। लेकिन 1967 ई. के पश्चात् दल को आंध्र एवं मसूर राज्यों में भी विधानमण्डलों के निर्वाचनों में सफलता मिली थी। 1971 ई. में जनसंघ के संगठन कांग्रेस, ससोपा एवं स्वतन्त्र दल से निर्वाचन सम्बन्धी गठबंधन किये थे। लोकसभा में 1971 ई. के निर्वाचनों में जनसंघ की सदस्य संख्या केवल 22 एवं राज्य विधानमण्डलों में 102 रह गयी थी। 1967 ई. के निर्वाचन में दिल्ली के केन्द्र प्रशासित क्षेत्र में जनसंघ सत्तारूढ़ हुआ था। उत्तर प्रदेश में चरणसिंह मन्त्रिमण्डल में जनसंघ एक सहयोगी के रूप में शामिल हुआ था।

जनसंघ में भी दो गुट बन गये हैं। एक के नेता श्री अटलबिहारी वाजपेयी तो दूसरे के श्री बलराज मधोक और एम. एल. सोधी थे। मधोक सोधी गुट कांग्रेस

प्रकट हुए थे। मध्याक जोर साधी जनसमूह से हट गये। मधोक ने भारतीय राष्ट्रीय स्वतंत्रता-पक्ष दल नामक नवीन दल का निर्माण किया था।

जनसभ के अधिकांश सदस्य हिंदू हैं। मुसलमानों की संख्या नगण्य है। कमठ कायन्ता एवं राष्ट्रीय स्वयंसेवक संघ दल की शक्ति है। भारतीय राष्ट्रवाद एवं लोकतंत्र में इसका विश्वास है। भारतीय राष्ट्रवाद से इसका अभिप्राय हिन्दू राष्ट्रवाद है। यह अखिल भारतीय दक्षिणपंथी दल है। डॉ. श्यामाप्रसाद मुखर्जी ने इसका खण्डन किया था कि जनसभ साम्प्रदायिक है लेकिन दल की विचारधारा निश्चय ही साम्प्रदायिक है। इनके अधिकांश सदस्य हिंदू सभ्यता और संस्कृति से प्रेरणा प्राप्त करते हैं।

स्वतन्त्र दल—1959 ई (अगस्त) में श्री चन्द्रवर्ती राजगोपालाचारी के प्रयत्न में इस दल का जन्म हुआ था। प्रो एन जी रंगा, श्री मोनू भसानी, श्री कृष्णास्वाल मणिरत्नलाल मुशी इसके संस्थापक सदस्यों में थे। यह दल राज्यवाद एवं निरन्तर बढ़ते हुए कर-भार का विरोधी है। यह व्यक्तिगत स्वतन्त्रता एवं लोकतन्त्र, प्रशासनिक इमानदारी, नागरिक जीवन में नतिकता तथा वैयक्तिक उद्योग-धंधा का समर्थक है। देश की सुरक्षा के लिए सुदृढ़ सेना को यह आवश्यक मानता है। केन्द्रीय नियोजन का विरोधी है एवं कांग्रेस की समाजवादी नीतियों की अपेक्षा प्रगतिशील उदारवादी नीति का समर्थक है, सामाजिक न्याय एवं कल्याण का पक्षपाती है एवं राजनीय पूँजीवाद तथा शासन द्वारा शोषण का अन्त चाहता है। यह भारत का अनुदार दल है। इसकी आर्थिक व सामाजिक नीतियाँ प्रतिगामी एवं कार्यक्रम रुढ़िवादी हैं। इस दल में भूतलूच नरसो, सामन्ता, पूँजीपतियों जिनका विश्वास है कि कोई सम्बन्ध नहीं है, का बाहुल्य रहा है। कांग्रेस राज्य का इस दल के नेता 'परमिट-लाइसेंस-कांटा' राज्य कहते हैं। कृषि क्षेत्र में यह दल सहकारी कृषि एवं पंचायती राज का विरोधी है। गुट निरपेक्ष विदेश-नीति की तीव्र भाषावादी वरत हुए पश्चिमी गुट में शामिल होने का हिमायती है। स्वतन्त्र दल को 1962 ई के निर्वाचन में ताम्रसभा में 22 स्थान एवं राज्य विधानमण्डल में 166 स्थान तथा 1967 ई में ताम्रसभा में 44 स्थान एवं राज्य विधानमण्डल में 255 स्थान प्राप्त हुए थे। 1967 ई में स्वतन्त्र दल ताम्रसभा में दूसरा स्थान बना देश में। मध्यावधि निर्वाचन में स्वतन्त्र दल ने लगभग 10 करोड़, जनसंख्या एवं समाज के भाग्य पुनर्निर्माण किया था परन्तु उस भग्य प्राप्तता प्राप्त हुई थी। 1972 ई में राज्य विधानमण्डल में निर्वाचन में उस भग्य प्राप्तता का सामना करना पड़ा है। उदाहरण के तौर पर दल की विधि मण्डलता प्राप्त हो रही है।

स्वतन्त्रता के नौवें वर्ष में भी मानव अधिकारों का 1969 ई. में कोयम विप्लव के समय मुंबई के स्वतन्त्रता संग्राम मंडल में भी था। 1969 ई. में मुंबई में 1969 ई. में मुंबई की सरकार की अल्पकालीन सरकार की अल्पकालीन सरकार की अल्पकालीन सरकार का मुख्य विचार था। अल्पकालीन सरकार का यह मत था कि

नहीं था। श्री देसाई ने इस पर दलीय नेताओं के विरुद्ध विद्रोह कर दिया। फलतः उह दल से पृथक कर दिया गया। गुजरात के स्वतंत्र दल की शाखा ने श्री देसाई का समर्थन किया और केन्द्रीय निर्देश का अनुमन नहीं किया। फलस्वरूप गुजरात के स्वतंत्र दल में फूट पड़ गयी। अनेक नेता दल से उदासीन हो गये। दल की आत्मा श्री राजगोपालाचारी एवं श्री मुखी का निधन हो चुका है तथा श्री रंगा ने दल से पृथक होकर कांग्रेस (शा) की सदस्यता स्वीकार कर ली है। दल के वर्तमान अध्यक्ष श्री पीलू मोदी ने भारतीय लोकदल नामक नवीन दल में स्वतंत्र दल के विलय का समर्थन किया। फलस्वरूप स्वतंत्र दल का भारतीय लोकदल में विलय हो गया है।

समाजवादी दल—भारत में समाजवादी दल की स्थापना स्वतंत्रता के पूर्व 1933-34 ई. में कांग्रेस के भीतर एक दल के रूप में हुई थी और इसे कांग्रेस समाजवादी दल के नाम से पुकारा गया था। स्वतंत्रता के पश्चात् 1948 ई. में यह दल कांग्रेस से पृथक हो गया। प्रथम निर्वाचन के पश्चात् सितम्बर 1952 ई. में समाजवादी दल एवं आचार्य कृपलानी का किसान मजदूर प्रजा दल परस्पर विलय हो गये थे। इस नवीन दल को प्रजा समाजवादी दल (प्रसोपा) की संज्ञा दी गयी। आचार्य कृपलानी इस नवीन दल के अध्यक्ष एवं अशोक मेहता महामंत्री बने थे। लेकिन एक इकाई के रूप में यह बहुत दिनों तक नहीं चल सका। विलय होने वाले दोनों दलों में कार्यक्रम, पद्धति, आदि का भेद था। यह मतभेद धीरे धीरे उभर कर सामने आने लगे। राममनोहर लोहिया कांग्रेस एवं साम्यवादी दोनों से किसी भी स्थिति में सम्बन्ध स्थापित करने के विरोधी थे। इसके विपरीत कुछ अन्य नेताओं का मत था कि जिन राज्यों में साम्यवादी एवं साम्प्रदायिक शक्तियाँ अधिक सबल हो उन राज्यों में दल को कांग्रेस का समर्थन करना चाहिए। केरल के पट्टम थानू पिल्ले के शासन काल में हुए गोली बाण्ड को लेकर दल में तीव्र विवाद उत्पन्न हो गया और 1954 ई. में श्री लोहिया दल से पृथक हो गये तथा 1955 ई. में 'समाजवादी दल' के नाम से नवीन दल का निर्माण किया। उसके पश्चात् प्रसोपा एवं सोपा पृथक-पृथक रूप में कार्यम रहें। 1971 ई. में दोनों दल पुनः मिला गये और भारतीय समाजवादी दल की स्थापना हुई।

कई बार दोनों दलों के विलय की चर्चा चली थी। यह दोनों दलों के हित में भी था परन्तु व्यक्तित्व का टकराव मूलतः इसमें बाधक रहा। श्री राममनोहर लोहिया का कहना था कि प्रसोपा को समाजवादी दल का कार्यक्रम स्वीकार कर लेना चाहिए। प्रसोपा श्री लोहिया के प्रस्ताव को स्वीकारने का अर्थ आत्मसमर्पण मानता था। द्वितीय निर्वाचन के पश्चात् एक बार पुनः दोनों दलों के विलय के प्रयत्न किये गये थे। उत्तर प्रदेश विधानमण्डल के दोनों दलों के सदस्यों ने मिलकर संयुक्त समाजवादी दल का निर्माण किया और इस नवीन दल ने लोहिया के कार्यक्रम को स्वीकार कर लिया। सोपा के अधिकांश सदस्य एकीकरण के पक्ष में थे परन्तु अशोक मेहता इसके पक्ष में नहीं थे। 1964 ई. में अशोक मेहता कांग्रेस में शामिल हो गये। इसी वर्ष

नवीन समाजवादी दल—ससोपा—की स्थापना हुई थी। कुछ समय तक दोनों दलों में काफी मेल-जोल बढ़ा परन्तु 1965 ई. में वह पूरी तरह समाप्त हो गया और प्रसोपा की पुनः स्थापना हुई। श्री हरिविष्णु कामय ने इस वार विद्रोह किया था।

ससोपा एवं प्रसोपा को देश के निर्वाचनों में कोई उल्लेखनीय सफलता प्राप्त नहीं हुई है। द्वितीय ससदीय निर्वाचनों (1957 ई.) में प्रसोपा को 19 एवं समाजवादी दल (लोहिया) को 7 स्थान मिले थे। चतुर्थ निर्वाचन में प्रसोपा को लोकसभा में 13 एवं राज्य विधानमण्डलों में 104 स्थान तथा ससोपा को लोकसभा में 22 एवं राज्य विधानमण्डलों में 177 स्थान प्राप्त हुए थे। इन चुनावों में ससोपा को अपेक्षाकृत अधिक सफलता मिली थी। लेकिन अक्टूबर 1967 ई. में राममनोहर लोहिया की मृत्यु के पश्चात् दल की प्रतिष्ठा को चोट पहुँची है। 1971 ई. के निर्वाचनों में ससोपा ने दक्षिणपंथी दलों—संगठन कांग्रेस, स्वतंत्र एवं जनसंघ—से चुनाव सम्बंधी गठबंधन किये थे। इस निर्वाचन में प्रसोपा एवं ससोपा का सफाया ही हो गया। ससोपा लोकसभा में कोई स्थान प्राप्त नहीं कर सका। ससोपा को बिहार में 2 एवं मध्य प्रदेश में 1 स्थान प्राप्त हुआ था। 93 स्थानों पर ससोपा ने चुनाव लड़ा था, इनमें 62 स्थानों पर उसकी जमानत जप्त हुई। प्रसोपा को कुल 14,10,598 मत प्राप्त हुए थे। 1967 ई. के पश्चात् प्रसोपा की कोई स्पष्ट नीति नहीं रही और न उसका नेतृत्व ही प्रभावशाली रहा। 1971 ई. के निर्वाचन को प्रसोपा ने अकेले ही लड़ा था। 1971 ई. के निर्वाचनों में पराजय से दोनों दलों में नराश्य उत्पन्न हो गया। फलतः दोनों दलों के विलयन का माग प्रशस्त हो गया। जॉज फर्नंडीज ने प्रसोपा एवं ससोपा के विलय में अधिक योग दिया था।

प्रसोपर (प्रजा सोशलिस्ट पार्टी) का कार्यक्रम निम्नतः था

भूमि सुधारों का प्रभावपूर्ण क्रियाचरण, कृषि-उत्पाद का उचित मूल्य निर्धारण, भ्रष्टाचार-उन्मूलन, प्रतिनिधियों के प्रत्यावर्तन की व्यवस्था, केन्द्र राज्य विवादों के निवारणार्थ आयोग की स्थापना, ससदीय सर्वोच्चता की मायता, शहरी सम्पत्ति का परिसीमन, उचित मूल्यों की दुकानों की व्यवस्था, 'यूनितम वेतन, मतदान की आयु 18 वर्ष किया जाना, बेरोजगारी भत्ता, वृद्धावस्था पेंशन, गुट निरपेक्षता एवं उसका सही क्रियाचरण, चीन से उस समय तक सीमा विवाद के सम्बंध में कोई समझौता नहीं किया जाना चाहिए जब तक कि वह आक्रमण द्वारा हस्तगत की गयी भूमि को खाली नहीं करता, अरब एवं इजराइल दोनों देशों से मंत्रीपूर्ण सम्बंधों की स्थापना तथा संयुक्त राष्ट्र संघ को शक्तिशाली बनाना। प्रसोपा का प्रधान लक्ष्य सामाजिक, राजनीतिक एवं आर्थिक शोषण से मुक्त वगहीन एवं जातिविहीन समाज की स्थापना है। ससोपा एवं प्रसोपा दोनों ही लोकतांत्रिक या विकासवादी समाजवाद में

आस्था रखते थे। ये दोनों दल साम्यवादी एवं वामवर्गी हैं। ससोपा अधिक उग्रपथी दल था। परन्तु दोनों दला में सद्भावितक एवं कार्यक्रम सम्बन्धी गम्भीर मतभेद है।⁷

ससोपा (सयुक्त सोशलिस्ट पार्टी) का मुख्य कार्यक्रम निम्नांकित था

ससोपा परम्परागत यूरोपीय समाजवाद से भिन्न समाजवादी व्यवस्था की स्थापना के लिए प्रयत्नशील था। यूरोपीय समाजवाद का विकास क्रमिक संवैधानिक एवं वितरणात्मक ढंग से हुआ है। परन्तु ससोपा के अनुसार भारत में समाजवाद का विकास तीव्रगामी और आवश्यकता पड़ने पर असंवैधानिक ढंग से भी हो सकता है। ससोपा के अनुसार उत्पादन पर यत्न दिया जाना चाहिए। दल को स्वतः लोकतन्त्र के विकास में कोई आस्था नहीं थी तथा समाज में गम्भीर एवं उग्र परिवर्तन का वह पक्षपाती था। ससोपा उग्र क्रांतिकारी सघष, सुनिश्चित समाजवादी कार्यक्रम, उग्र देशभक्ति एवं विकेंद्रित लोकतन्त्र का समर्थक था। जनचेतना को जागृति करने के लिए अहिंसात्मक कार्यक्रम एवं असहयोग में दल की पूर्ण आस्था थी। ससोपा का दलीय कार्यक्रम उग्र था। उदाहरण के लिए, दल नवीन संविधान के निर्माण, निर्वाचित कार्यपालक अधिकारी, राज्यपाल एवं जिलाधीश के पदों की समाप्ति, अंग्रेजी के आधिपत्य के अन्त, धर्म निरपेक्षता एवं असाम्प्रदायिकता का समर्थक था। इसके अतिरिक्त हरिजन के उत्थान के लिए विशेष व्यवस्था, मुख्य उद्योगों एवं विदेशी पूँजी का समाजीकरण, व्यापक सप्तरवर्षीय सिंचाई योजना, बेरोजगारी उन्मूलन के लिए बेरोजगार निधि की स्थापना, गुट निरपेक्षता के रचनात्मक क्रिया-बचन, तिब्बत को स्वाधीन कराने आदि नीतियों का पक्षपाती था। ससोपा कांग्रेस शासन को देश की सबसे बड़ी बुराई मानता था और कांग्रेस से सघष को दल प्राथमिकता प्रदान करता था। समाजवादियों एवं प्रतिनिध्यावादियों का भी ससोपा घोर विरोधी था। नेहरू एवं नेहरूवाद के विरुद्ध आवाज सबसे प्रथम डॉ. लोहिया ने ही उठाई थी।

ससोपा एवं प्रसोपा का विलय हो गया है तथा एक समाजवादी दल का निर्माण भी हुआ है। लेकिन प्रश्न है कि क्या वास्तव में दोनों दलों का विलय स्थायी सिद्ध होगा? क्या दोनों दलों ने अपना अस्तित्व पूर्णरूपेण त्याग दिया है? इसका कोई निश्चित उत्तर एवं पर्याप्त प्रमाण नहीं है। अपितु ठीक विपरीत साक्ष्य अवश्य उपलब्ध होने लगे हैं और दल में फूट की बीमारी पुनः उभर रही है।

समीक्षा—भारत में बहुदलीय पद्धति है। चतुर्थ निर्वाचन एवं विघटन के फलस्वरूप कांग्रेस की जो क्षति हुई थी वह विगत वर्षों में पूर्ण हो चुकी है। कांग्रेस (शासकीय) की स्थिति पुनः दृढ़ हो गयी है। अतः व्यवहार में विभिन्न विरोधी दलों का प्रभाव नगण्य ही है। दश में कांग्रेस का एकमात्र प्रबल बहुमत है। तमिलनाडु राज्य इसका अपवाद है। द्रमुक को छोड़कर शेष सभी क्षेत्रीय दलों की स्थिति कमजोर है।

सभी क्षेत्रीय दलों को अपनी स्थिति का ज्ञान है। कुछ अखिल भारतीय दलों की स्थिति भी कमजोर है। ऐसे सात दलों के विलय से 'भारतीय लोकदल' नामक नये दल का उदय 29 अगस्त, 1974 को हुआ है। चौधरी चरणसिंह उसके अध्यक्ष चुने गये हैं। नवीन दल को राष्ट्रीय स्तर पर कांग्रेस का विकल्प बनाने का प्रयत्न है। इसमें विलय होने वाले सात दल हैं—स्वतंत्र दल, भारतीय श्रमिक दल, उत्कल कांग्रेस, ससोपा, लोकतांत्रिक दल, किसान मजदूर दल, पंजाब खेतीवादी जमींदार सघ। खेतिहर मजदूर सघ भी इसमें शामिल होने वाला था। प्रेक्षकों के अनुसार यह दल भी शीघ्र शामिल हो जायेगा। भारतीय लोकदल देश की राजनीति को गांधीवादी दिशा देना चाहता है और इसने नेहरूवादी नीतियों में संशोधन का निश्चय किया है, कृषि को प्राथमिकता दी गयी है तथा लघु एवं कुटीर उद्योगों को द्वितीय एवं भारी उद्योगों को तृतीय स्थान दिया गया है। दल ने लक्ष्मी के अनुरूप साधन की पवित्रता पर बल दिया है। यह दल न तो नियंत्रण विहीन शोषण युक्त वैयक्तिक स्वतंत्रता का समर्थक है और न राज्य को इतनी व्यापक शक्तियाँ देन का इच्छुक है जो वैयक्तिक पहल एवं आर्थिक स्वतंत्रता पर अनुचित प्रतिबंध बन सकती हो। राष्ट्रीय स्तर पर कांग्रेस दल के विकल्प के रूप में अविवक्षित है इस दल की सफलता पूर्ण संदिग्ध है। दल में बलराज मधोक, पीलू मोदी, बीजू पटनायक एवं राजनारायण जैसे विभिन्न राजनीतिक विचारों के व्यक्ति हैं। अतः इसकी सफलता की मुख्य शक्ति यह है कि दल में विलय होने वाले सभी दल किस सीमा तक सब स्वीकृत दलीय कार्यक्रम पर नियंत्रण कर पाते हैं।

पाकिस्तान की दलीय व्यवस्था

पाकिस्तान में बहुदलीय पद्धति का विकास हुआ है। पाकिस्तान के जन्म के समय केवल दो दल थे—मुसलिम लीग और पाकिस्तान राष्ट्रीय कांग्रेस। मुसलिम लीग का पाकिस्तान के प्रारम्भिक वर्षों में देश की राजनीति पर एकाधिकार था। पाकिस्तान राष्ट्रीय कांग्रेस उत्पत्तिसहस्रक दल था और उसके ऊपर अनेक प्रतिबंध थे। यह पूर्वी पाकिस्तान में अधिक सक्रिय था।

मुसलिम लीग

यह दल 1946-56 ई. तक मत्तारूढ़ रहा। इसकी स्थापना अविभाजित भारत में 1906 ई. में हुई थी। पाक के संस्थापक मुहम्मद अली जिन्ना के नेतृत्व में इस दल ने द्विराष्ट्रवाद के सिद्धान्त का अनुगमन करते हुए पाकिस्तान के निर्माण में उग्र एवं आक्रामक भूमिका निभाई थी। प्रारम्भ में दल का देश पर एकाधिकार था किन्तु आंतरिक मतभेदों ने दल की शक्ति को क्षीण कर दिया। पूर्वी और पश्चिमी पाकिस्तान में भाषा के प्रश्न पर गतिरोध उत्पन्न हो गये तथा अनेक अन्य दलों का उदय हुआ।

मुसलिम लीग का कोई निश्चित कार्यक्रम नहीं था, न कोई निश्चित आर्थिक नीति ही थी। लियाकत अली की हत्या के पश्चात् लीग में गुटबन्दी बढ़ गयी। नाजि

मुद्दीन के सत्तारूढ़ होने के पश्चात पाक राजनीति में प्रांतीयता पूरी तरह उभर कर सामने आयी। मुसलिम लीग ने अपने को सत्ता में बनाये रखने के लिए इस्लाम और पाकिस्तान की रक्षा के नारे का सहारा लिया था। 1954 ई के निर्वाचना में लीग का नारा था कि मुसलिम लीग के विरुद्ध मत पाकिस्तान के विरुद्ध मत है। इस दल ने सर्वेव पाक जनता को यह समझाने की काशिश की कि लीग को अनादि काल तक शासन करने का अधिकार है। यह भ्रम था। 1954 ई के निर्वाचना में हजर, सुहरा वर्दी और मौलाना भाषानी के नेतृत्व में संगठित संयुक्त मोर्चा ने पूर्वी पाक में सफलता प्राप्त की। पश्चिमी पाकिस्तान में रिपब्लिकन पार्टी की स्थापना हुई और मुहम्मद अली के त्यागपत्र के साथ 1956 ई में लीग का शासन समाप्त हो गया। मुसलिम लीग के पतन का मुख्य कारण पूर्वी पाकिस्तान की जनता में व्याप्त तीव्र असंतोष की उपेक्षा करना था। पूर्वी पाक की जनता उद्गू को राष्ट्रीय भाषा स्वीकार करने के लिए तैयार नहीं थी। लीग का संगठन भी दोषपूर्ण था। एक व्यक्ति—मुख्य नेता—के चारों ओर वह केन्द्रित था और एक बार उस नेता के हटने में बाध दलीय एकता को कायम रखना कठिन हो जाता था। दल पर बड़े-बड़े जमींदारों एवं पूँजी-पतियों का आधिपत्य था। शासन का दल से एकाकार हो गया था। दलीय नेताओं में नेतृत्व का अभाव था।

पाकिस्तान में सैनिक शासन की स्थापना के पश्चात राजनीतिक दलों पर प्रति-बन्ध लगा दिये गये थे। 1962 ई के संविधान के अधीन संगठित नयी व्यवस्थापिका द्वारा लोकतन्त्रीकरण की माँग की गयी, फलस्वरूप राजनीतिक दलीय अधिनियम पारित किया गया और राजनीतिक दलों के निर्माण और निर्वाचना में भाग लेने की अनुमति दी गयी। सितम्बर 1962 ई में परम्परागत मुसलिम लीग की पुनः स्थापना की गयी। यह दल पाक मुसलिम लीग के नाम से विख्यात हुआ। 1963 ई में राष्ट्रपति अयूब भी इसमें शामिल हो गये। 1965 ई के राष्ट्रपति के निर्वाचन के समय सभी विरोधी दलों ने मिलकर संयुक्त विरोधी दल का निर्माण किया जिसमें अवामी लीग, राष्ट्रीय अवामी लीग, जमायत ए इस्लामी, निजाम ए इस्लामी तथा काउन्सिल मुसलिम लीग शामिल थी।

अवामी लीग

इस दल की स्थापना 1949-50 में मुसलिम लीग के असन्तुष्ट और घृणित हुए सदस्यों ने की थी। हसन शहीद सुहरावर्दी इस दल के नेता थे। 1953 ई में गठित संयुक्त मोर्चे में यह दल मुख्य हिस्सेदार था। लेकिन यह गठबंधन अधिक दिना तक नहीं चल सका। सुहरावर्दी अपने दल को अधिक लोकतान्त्रिक मानते थे। ज़रामो दल ने अपने निर्वाचन घोषणा-पत्र में निम्न कार्यक्रम की घोषणा की थी

‘जूट व्यापार का राष्ट्रीयकरण, जूट का उचित मूल्य देना, नूरा राज्य का उन्मूलन करना, भूमिहीनों में भूमि का वितरण, सहकारी धनी एवं कुटार उद्योग का

विकास, पूर्वी बंगाल को पूरा स्वायत्तता, बंगाली भाषा को पाक की एक राज्यभाषा बनाना तथा यायपालिका और कायपालिका का पृथक्करण।”

1956 ई. में मुहम्मद रिपब्लिकन पार्टी के सहयोग से पाकिस्तान के प्रधान मंत्री बने। उन्होंने मुसलिम लीग द्वारा समर्थित परम्परागत पाक विदेश-नीति का अनुगमन किया। इससे दल में मतभेद हो गया। मौलाना भाषानी दल से पृथक् हो गये। 1965 ई. में राष्ट्रपति के निर्वाचन के समय संगठित संयुक्त विरोधी दल में अवामी लीग भी शामिल थी। अवामी लीग के नेता पूर्वी पाक के सम्बंध में स्वायत्तता के पक्षपाती थे। वैएकात्मक शासन के स्थान पर परिसंघीय शासन (Confederal Government) के समर्थक थे। पूर्वी पाक अवामी लीग ने पूर्वी पाक की स्वायत्तता के सम्बंध में छ. सूत्री कार्यक्रम की घोषणा की थी। इसका तीव्र विरोध किया गया। लेकिन दिसम्बर 1970 ई. के निर्वाचनों में शेख मुजीबुर्रहमान के नेतृत्व में पूर्वी पाक अवामी लीग को असाधारण सफलता प्राप्त हुई। स्मरणीय है कि याहिया खान ने निर्वाचन के पक्ष यह आश्वासन दिया था कि निर्वाचन की घोषणा के 120 दिन के भीतर जन प्रतिनिधियों से मिलकर नवीन संविधान का निर्माण किया जायेगा। पूर्वी पाक अवामी लीग की सफलता से गतिरोध उत्पन्न हो गया। मुजीब की अवामी लीग और भुट्टो की पीपुल्स पार्टी तथा याहिया खान के मध्य समझौता न हो सका। पूर्वी पाक में दमन चक्र का आरम्भ हुआ। मुजीब को बंदी बना लिया गया। पूर्वी पाक की जनता ने 26 मार्च, 1971 को स्वतंत्रता की घोषणा की और लम्बे संघर्ष के बाद स्वतंत्र बंगला देश का उदय हुआ।

अन्य दल

रिपब्लिकन दल—इसकी स्थापना डॉ. खान साहब ने 23 मार्च, 1956 ई. को की थी। दल ने 14 सूत्री निम्न कार्यक्रम की घोषणा की—‘जीवन-स्तर में वृद्धि, कृषि एवं उद्योगों का समान विकास, भ्रष्टाचार, अशिक्षा, शिक्षावृत्ति, बेरोजगारी का उन्मूलन एवं भूमि-सुधार आदि।”

दल एक ही नीति का अनुगमन न कर सका। परिस्थितियाँ इसके लिए उत्तरदायी थीं। उदाहरण के लिए, प्रारम्भ में दल ने पश्चिमी पाकिस्तान को एक इकाई बनाये रखने का समर्थन किया था, लेकिन बाद में उसके विघटन के लिए आन्दोलन प्रारम्भ कर दिया। दल प्रारम्भ में द्विराष्ट्रवाद के विरुद्ध था, लेकिन बाद में पृथक् निर्वाचन का समर्थन करने लगा था। बाद में पूर्वी पाकिस्तान के संदर्भ में एक बार पुनः इस नीति में परिवर्तन हुआ और दल ने संयुक्त निर्वाचन का समर्थन किया।

दल ने आर्थिक सुधारों की योजना प्रस्तुत नहीं की। उसकी विदेश-नीति स्पष्ट नहीं थी। दल में अधिकांशतः मुसलिम लीग के भूतपूर्व सदस्य थे। रिपब्लिकन दल देश में स्थिरता लाने में सफल नहीं हुआ। प्रारम्भ से ही दल मुसलिम लीग के विरुद्ध था।

राष्ट्रीय अवामी पार्टी—इसकी स्थापना जुलाई 1957 ई. में विभिन्न आठ

समूहों के एकीकरण से हुई थी। आजाद पाकिस्तान दल, जो एम सैयद, खान अब्दुल गफ्फार खान के समर्थक, पूर्वी पाक का गणतन्त्रीय दल और मोलाना भाषानी व उनके समर्थक इस दल में शामिल हुए थे। गर-मुसलमानों को समानता के आधार पर इस दल की सदस्यता प्राप्त थी। यह आज पाकिस्तान का प्रमुख विरोधी दल है। खान अब्दुल बक्को खान इसके प्रमुख नेता हैं। इसका धर्म निरपेक्षता और समाजवादी विचारों में विश्वास है। 1963 ई. में इस दल को दवाने का शासन ने भरसक प्रयत्न किया था। इस दल ने अयूबशाही के विरुद्ध हड़तापूर्वक मोर्चा लिया और संसदीय शासन की स्थापना के लिए भरसक प्रयत्न किया है। दल सामाजिक और आर्थिक सुधारों की तरफ विशेष ध्यान नहीं दे सका है।

पीपुल्स पार्टी—श्री मुद्दो ने 30 नवम्बर, 1967 ई. को लाहौर में इस दल के निर्माण की घोषणा की थी। दल के तीन आदर्श हैं—इस्लाम, समाजवाद और लोकतन्त्र। वे इस्लाम और समाजवाद में पूर्ण संगति देखते हैं। उनका कथन है कि इस्लाम हमारा धर्म है, लोकतन्त्र हमारी राजनीतिक पद्धति है और समाजवाद हमारी अर्थनीति है। हम जनता की सम्प्रभुता में विश्वास करते हैं। 1970 ई. के निर्वाचन में पीपुल्स पार्टी को अवामी लीग के मुकाबले में कम सफलता मिली। बंगला देश की स्वतन्त्रता के पश्चात् पीपुल्स पार्टी पाकिस्तान का सत्तारूढ़ दल है।

इसके अतिरिक्त 1967 ई. में विभिन्न विरोधी दल-समूहों ने पाक लोकतान्त्रिक दल की स्थापना की थी। यह दल लोकतन्त्र एवं जनता की सम्प्रभुता में विश्वास करता है। जमायत ए इस्लामी और निजाम ए इस्लामी दो प्रमुख धार्मिक दल हैं। वे जीवन के प्रत्येक क्षेत्र में इस्लाम धर्म की प्रमुखता में विश्वास करते हैं।

समीक्षा—पाकिस्तान में बहुदलीय पद्धति का विकास हुआ है तथा दलों का उदयान एवं पतन बड़ी तीव्र गति से हुआ है। मुसलिम लीग के पतन के पश्चात् देश की राजनीति पर किसी एक दल का नियन्त्रण नहीं रहा है। पाकिस्तान इस्लामी राज्य है अतः सभी दलों ने आधुनिक लोकतन्त्र एवं समाजवाद के विचारों और धर्म-तन्त्र की मध्ययुगीन विचारधारा के साथ संगति स्थापित करने के असफल प्रयत्न किये हैं। 1956 ई. के पश्चात् पाक में निर्वाचना के समय समस्त विरोधी समूहों द्वारा संगठित होकर अल्पकालिक विरोधी दल के निर्माण का प्रयत्न किया जाता रहा है। सभी राजनीतिक दलों ने जन-समर्थन प्राप्त करने के लिए भारत विरोधी नीति का सहारा लिया है। जकारिया⁸ के अनुसार 1956 ई. के पूर्व पाकिस्तान के राजनीतिक दलों की मुख्य विशेषताएँ निम्नवत् थीं

(1) किसी राजनीतिक दल का संगठन लोकतन्त्रात्मक नहीं था और न जनता से किसी दल का सीधा सम्पर्क ही था।

(2) मुसलिम लीग को छोड़कर शेष सभी दल क्षेत्रीय थे। पूर्वी पाक में मुसलिम लीग भी लोकप्रिय दल नहीं था।

(3) देश में अनेक दल थे अतः दो ही दल देश की राजनीति में प्रमुख नहीं थे। संसदीय दलीय पद्धति के लिए यह दलीय व्यवस्था उपयुक्त नहीं थी। दला पर नेताओं का नियंत्रण था और दलों का अनुशासन ढीला था।

(4) दला के सदस्य आये दिन एक दल छोड़कर दूसरे दल में शामिल होते रहते थे। देश की राजनीति में दल बदल का सन्नामक रोग फैला हुआ था और दला में गठबन्धन होते रहते थे।

जकारिया का उपयुक्त विश्लेषण 1956 ई. के पश्चात् भी कुछ परिवर्तन से लागू होता है। पूर्वी पाक में अवामी दल का जनता से निकट सम्पर्क था एवं उसे जनता का व्यापक समर्थन प्राप्त था। यह 1970 ई. के निर्वाचन से सुस्पष्ट है। पाकिस्तान का राजनीतिक जीवन भ्रष्ट था। रिश्वत एवं चोरबाजारी का बाजार गम था। अयूब के सत्तारूढ होने पर उन बातों में कुछ समय के लिए कमी आयी थी परन्तु अयूबशाही के रूप में निरकुशतंत्र की स्थापना हुई और लोकतंत्र का गला घोट दिया गया। नौकरशाही भी संसदीय शासन के पतन के साथ क्षतिशाली होती चली गयी। सशक्त विरोधी दल के अभाव ने पाकिस्तान में तानाशाही के लिए माग प्रशस्त कर दिया। मुसलिम लीग ने किसी विरोधी दल को उभरने नहीं दिया था एवं उनका निमग्न दमन किया जाता रहा।

जापान में दलीय पद्धति

जापान में राजनीतिक दलीय व्यवस्था का इतिहास पुराना है। 1890 ई. में प्रतिनिधि शासन की स्थापना के पूर्व ही जापान में राजनीतिक दलों का विकास प्रारम्भ हो चुका था। उदार दल (Jiryuto) प्रथम और प्रगतिशील दल (Kaishinto) द्वितीय दल था। इन दलों ने संवैधानिक शासन के निर्माण के लिए प्रयत्न किया। परन्तु 1884 ई. में इन दोनों दलों का दमन कर दिया गया। 1898 ई. में दोनों दलों ने मिलकर संवैधानिक दल (Constitutional Party) का निर्माण किया। कुछ समय बाद प्रगतिवादी इस दल से पृथक् हो गये और एक नवीन दल (True Constitutional Party) का गठन किया। 1918 ई. में जापान में प्रथम दलीय शासन की स्थापना हुई। कुछ समय पश्चात् 'लोकप्रिय शासन का दल' (Minseito) नामक नवीन दल की स्थापना हुई। स्मरणीय है कि जापान में प्रथम विश्वयुद्ध के बाद लोकतंत्र का तीव्र गति से विकास हुआ था। 1925 ई. में सामंतीय दयस्कृताधिकार प्रारम्भ हुआ। इसी समय औद्योगिक विकास के कारण श्रमिक दलों की स्थापना हुई। समाजवादी विचारधारा के चारों दलों—श्रमिक कृषक दल, जापान कृषक दल, समाजवादी लोकतान्त्रिक दल और जापान श्रमिक कृषक दल—की एक साथ स्थापना हुई। इन वामपंथी दलों में एकता नहीं थी। यही स्थिति अनुदार दलों की थी। 1931 ई.

में जापान में सनिकवाद का उदय हुआ। युवक सैनिक अधिकारियों ने प्रमुख अधिकारियों की हत्या कर दी और शासन में घुस बैठे। 1940 ई. में वामपंथी और दक्षिणपंथी दल राजनीतिक क्षितिज से तिराहित हुए। द्वितीय विश्वयुद्ध के समय जापान में केवल दो—सियुलकाई (Seiyuikai) एवं मिनसोतो (Minsento)—प्रमुख दल थे।

1945 ई. में द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् यह दल अनुदार दला के रूप में उभर कर आये। इसके अतिरिक्त साम्यवादी दल एवं समाजवादी लोकतान्त्रिक दल का भी उदय हुआ। कुछ छोटे दला का भी विकास हुआ था। लेकिन 1953 ई. में जापान में द्विदलीय पद्धति स्थापित हो गयी थी। दो प्रमुख दल ये हैं (1) उदारवादी लोकतान्त्रिक दल (Zyuminshuto), एवं (2) जापान समाजवादी दल (Nihon Shakaito)।

(1) उदारवादी लोकतान्त्रिक दल—यह जापान का अनुदार दल है। 1955 ई. में इसकी स्थापना हुई थी। इसे उद्योगपतियों और व्यापारियों का समर्थन प्राप्त है।

(2) जापान समाजवादी दल—समाजवादी दल का 1947 ई. में निर्वाचन में असाधारण सफलता मिली थी। दल के उग्रवादियों और उदारवादियों के मध्य मतभेद उत्पन्न हो गये थे। 1951 ई. की शांति-संधि के प्रश्न का लेकर दल विपटित हो गया था। दक्षिणपंथी सदस्यों ने संधि का समर्थन किया और वामपंथियों ने विरोध। वामपंथी साम्यवादियों के सहयोगी थे। 1955 ई. के पश्चात् इन दोनों गुटों में एकता स्थापित हुई और जापान समाजवादी दल की स्थापना हुई। एक तन्त्र समय तक यह एक विरोधी दल के रूप में कार्य करता रहा। यह दल स्वतंत्रता, शांति और लोकतन्त्र का समर्थक है।

साम्यवादी दल—जापान का यह प्रमुख दल है। यह जापान में अमेरिकी सैनिक बंबों को हटाने का पक्षपाती है। 1951 की शांति-संधि को समाप्त करने का समर्थक है और साम्यवादी गुट का पक्ष प्रोत्साहित करता है। यह जापान में सार्वभौमिक सन्तुष्टि का प्रतिनिधित्व करता है। जापान में साम्यवादियों का प्रभाव पड़ रहा है। 1949 ई. में प्रतिनिधि सदन में इसका 30 सदस्य थे। 1958 में यह संख्या घटकर 4 तक रह गयी है।

जापान की दलीय व्यवस्था की मुख्य विशेषताएँ निम्नवत् हैं

- (1) जापानी दलीय पद्धति पारम्परिक सम्प्रदाय और जापानियों का परिधान है।
- (2) इनके विकास में भूमाल में महत्वपूर्ण भूमिका निम्नलिखित है।
- (3) दला के विकास और संगठन में धन का प्रमुख हाथ नहीं रहा है।
- (4) 1953 ई. में जापान में बहुदलीय व्यवस्था प्रचलित रहा है।
- (5) जापान में सभी दलों का संगठन एकसा है अर्थात् प्रादेशिक दल का निर्माण

शालय एवं आंतरिक विभाग होता है। लेकिन दला की वित्तीय व्यवस्था और अनुशासन एक समान नहीं है।

सक्षेप में, सही अर्थों में जापान में राजनीतिक दला का अभाव रहा है। वहाँ अधिकतर राजनीतिक समूह रहे हैं। वे अपना नाम बदलते रहे हैं और सदस्यगण एक दल से दूसरे दल में शामिल होते रहे हैं। जापान के संविधान में अमेरिकी और ब्रिटिश परम्परा के अनुसार राजनीतिक दलों को प्रायता नहीं दी गयी है। दलों में गुटबन्दी और सघर्ष सामान्य बात है। द्विदलीय पद्धति का विकास संसदीय प्रणाली के अनुरूप है। जापान के दल अपने नेता के चारों ओर केन्द्रित होते हैं। व्यक्ति-पूजा का वहाँ प्राधान्य है और नतुत्व उच्च वर्गों के हाथ में है।

परिशिष्ट 1

भारत में संवैधानिक संशोधन

अक्टूबर 1975 तक भारतीय संविधान में कुल 39 संशोधन हो चुके हैं। 40वाँ संशोधन प्रस्तावित कर दिया गया है।¹ 12 संवैधानिक संशोधनों में से व्यावहारिक कठिनाइयों के निवारणार्थ छह संशोधन अर्थात् तीसरा, पाँचवाँ, 35वाँ, 36वाँ, 39वाँ एवं 40वाँ पारित किये गये हैं। यथा—तीसरे संवैधानिक संशोधन द्वारा समवर्ती सूची की प्रविष्टि 33 की अस्पष्टता के निवारणार्थ उसे स्पष्ट करते हुए लोक हित में इष्टकर उद्योगों के अतिरिक्त उसमें उनके उत्पादों साधन-पदार्थों तिलहन तेल, टारो के चारे, कच्ची रई, कच्चे पटसन को और जोड़ दिया गया। ऐसा करना बुद्धिमत्तापूर्ण था। स्मरणीय है उस समय देश साख-सकट से गुजर रहा था। पाँचवें संशोधन द्वारा अनुच्छेद 3 अर्थात् नये राज्यों का निर्माण तथा वर्तमान राज्यों के क्षेत्रा, सीमाओं या नामों के परिवर्तन के विषय में यह व्यवस्था की गयी थी कि ऐसे विधेयक सम्बन्धित राज्यों के विधानमण्डलों को भेजे जायें और वे राज्य एक निश्चित अवधि में अपना विचार प्रकट करें। उस अवधि के समाप्त होने पर ही सम्बन्धित विधेयक को संसद के किसी सदन में पुनः स्थापित किया जाय। यह न्यायिक एवं सदन प्राबल्य था। इससे राज्य विधानमण्डलों को एक निश्चित समय में अपने विचार व्यक्त करना अनिवार्य कर दिया गया था। 32वाँ संशोधन दल-बदल की सामाजिक नानैकता-विहीन भारतीय राजनीति की अवांछनीय प्रवृत्ति पर रोक लगाने के लिए पारित किया गया। यदि कोई सदस्य जिस दल का सदस्य है, उसके निर्देश के विरुद्ध मतदान करता है या दल छोड़ता है, तो उसकी सदस्यता समाप्त हो जाती है। 30वें संशोधन (मई 1974) द्वारा संसदीय सदस्यों एवं राज्य विधायकों के सम्बन्ध में स्पेशल प्रावधानों को ही स्वीकारा एवं समाप्तियों द्वारा स्वीकृत करने की व्यवस्था की गयी थी। इससे पीछे गुजरात की घटनाएँ थी जहाँ के अनेक विधायकों से अतृप्तकृत प्रावधान तिर्यक दिये गये थे। 30वें संशोधन (मई 1973) के द्वारा 1971 की जनगणना के आधार पर नये

1 27 संशोधनों का उल्लेख पृष्ठ 73-76 पर किया जा चुका है।
एवं 29वें तथा 32वें से लेकर 40वें तक अर्थात् 12 संशोधनों
प्रस्तुत हैं।

सदस्य सख्या 525 स बढ़ाकर 545 (525 सदस्य विभिन्न राज्या स और 20 केन्द्रीय क्षेत्रों से) कर दी गयी है। 39वें सशोधन (अगस्त 1975) द्वारा राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, प्रधानमंत्री एवं स्पीकर के निर्वाचन को न्यायपालिका की जाँच के बाहर रखा गया है। यह भी व्यवस्था की गयी है कि संसद विधि द्वारा उपरोक्त पदा से सम्बंधित निर्वाचन-विवादों के निणय हेतु नयी व्यवस्था करगी जिस पर अदालत में कोई काय-बाही नहीं हो सकेगी।¹ विधि मंत्री श्री हरि रामचन्द्र गोखले का कथन है कि इन उच्च पदीय व्यक्तियों को जनता के बहुमत से चुना जाता है अतः यह हास्यास्पद होगा कि उनके निर्वाचन की वधता को 'न्यायपालिका जाँच'।

40वें सशोधन² (अगस्त 1975) द्वारा यह प्रस्ताव किया गया है कि राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, प्रधानमंत्री, राज्यपाल अपने पद से सम्बद्ध कतबों के पालन करते हुए किये गये कार्यों, दाता या चीजा के लिए भी 'न्यायालय' के सम्मुख उत्तरदायी नहीं होंगे। इसके अतिरिक्त अनुच्छेद 361 (2) एवं (3) में सशोधन द्वारा उपरोक्त अधिकारियों को अपने कायकाल के पूर्व एवं दौरान या पदत्याग के पश्चात् किसी मामले के सम्बन्ध में फौजदारी कायबाही एवं गिरफ्तारी की छूट दी गयी है। विधि मंत्री श्री गोखले का कहना है कि हमारी लोकतन्त्रात्मक गणराज्यीय शासन प्रणाली में प्रधानमंत्री का पद भी राष्ट्रपति एवं राज्यपाल की भाँति ही ऊँचा है।

सामाजिक परिस्थितियों के परिणामस्वरूप मौलिक अधिकारों विषयक दो सशोधन पारित किये गये हैं। यथा—29वें सशोधन (जून 1973) के द्वारा नवम् सूची की 64 प्रविष्टियों के पश्चात् केरल भूमि-सुधार विधेयक, 1964 एवं 1971 को तथा 34वें सशोधन (अगस्त 1974) के द्वारा नवम् सूची में 17 अर्थ प्रविष्टियों को जोड़ा गया था। इन सशोधनों के द्वारा इन भूमि-सुधारक विधियों को 'न्यायिक निरोक्षण' से सरक्षण प्रदान किया गया था।

ऐतिहासिक परिस्थितियों के फलस्वरूप 33वाँ, 37वाँ, 38वाँ अर्थात् तीन सशोधन पारित किये गये थे। 33वें सशोधन (दिसम्बर 1973) द्वारा तेलंगाना एवं आन्ध्र प्रदेश के विवाद को समाप्त करने के लिए व्यवस्था की गयी थी और एक नया सूत्री प्रस्ताव स्वीकृत किया गया था। 37वें सशोधन (मई 1975) के द्वारा अरुणाचल की पूर्ण राज्य का दर्जा प्रदान किया गया। 38वें सशोधन (अप्रैल 1975) के द्वारा सिक्किम को भारत का 22वाँ राज्य स्वीकृत किया गया एवं वहाँ के चोग्याल के सामन्तवादी मध्ययुगीन एकतन्त्रीय व्यवस्था प्रधान पद को समाप्त किया गया था। यह सिक्किम में लोकतन्त्र की विजय थी एवं जन भावना के अनुकूल सशोधन था।

2 सर्वोच्च न्यायालय ने इंदिरा गांधी निर्वाचन-विवाद में निणय देते हुए 39वें संवधानिक सशोधन की धारा 4 को अवध घोषित करते हुए रद्द कर दिया।

—*The Hindustan Times*, New Delhi, Nov 10, 1975

3 यह 41वें संवधानिक सशोधन के रूप में संसद में प्रस्तुत किया गया है।

परिशिष्ट 2

केशवानन्द भारती विवाद

संवैधानिक सशोधन से सम्बंधित एक महत्वपूर्ण विवाद केशवानन्द भारती विवाद है। केशवानन्द भारती विवाद में दिये गये ऐतिहासिक निणय ने गोलखनाथ विवाद में दिये गये निणय को बदल दिया है। केरल के श्री केशवानन्द भारती एवं दो सान मालिका तथा दो भूतपूर्व नरेशों ने सविधान के 24वें, 25वें, 26वें एवं 29वें सशोधनों की वैधता को चुनौती दी थी। इनकी सुनवाई सर्वोच्च न्यायालय की 13 न्यायाधीशों की पीठ ने की। न्यायालय ने 24वें सशोधन को वैध ठहराया एवं मौलिक अधिकारों में संसद के सशोधन के अधिकार को स्वीकार किया। इस निणय से गोलखनाथ विवाद का निणय बदल गया। 25वें सशोधन के अधीन अनुच्छेद 31(ग) के प्रथम भाग को 6 के विरुद्ध 7 के समर्थन से उचित ठहराया गया लेकिन दूसरे भाग को अवैध घोषित किया गया। 29वें सशोधन को मुख्य न्यायाधीश के अलावा अन्य सभी न्यायाधीशों ने वैध ठहराया। न्यायालय के न्यायाधीशों ने यह मत व्यक्त किया कि सशोधन का अधिकार संसद को यह शक्ति नहीं देता कि वह ऐसे परिवर्तन कर दे जिससे कि सविधान निष्क्रिय या समाप्त हो जाय। मुख्य न्यायाधीश न्याय भूति सीकररी ने अपने निणय में कहा था कि 368वें अनुच्छेद के यह शब्द 'इस सविधान में सशोधन' संसद को मूलाधिकारों को समाप्त करने या सविधान के मूल ढांचे में परिवर्तन का अधिकार नहीं देते हैं।

सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष अनेक अपीलें एवं रिट पिटीशने खदानों, कपडा मिलों एवं चीनी मिलों के सम्बंध में विचाराधीन है। कुछ तो 1971 से विचाराधीन हैं। ये अपीलें या रिटें केशवानन्द भारती एवं 1970 के बैंक राष्ट्रीयकरण विवादों में दिये गये निणयों पर आधारित हैं। कुछ अपीलें एवं रिटों के दौरान सर्वोच्च न्यायालय से बार-बार सरकारी वकीलों की ओर से मौखिक रूप में यह अनुरोध किया गया कि केशवानन्द भारती एवं बैंक राष्ट्रीयकरण के विवादों में दिये गये निणयों पर किया जाय। सर्वोच्च न्यायालय ने इन फसलों पर पुन विचार करना

लिया था¹ और सुनवाई भी 10 नवम्बर का प्रारम्भ हुई थी² परन्तु दो दिन प
मुख्य 'यायाधीश श्री ए. एन. रे' न सुनवाई करने वाली 10 'यायाधीश' का पाठ
भग कर दिया और कहा कि हम यह दावा यह हैं कि अधिकांशतः तब हवा में कि
रहे हैं ("We find the arguments are in the air")³।

1 *The Hindustan Times*, New Delhi, Oct 22 1975

2 *Ibid* Nov 11, 1975

3 *Ibid*, Nov 13, 1975

